

CA1  
TB3  
- 1996  
M11

Government  
Publications



Treasury Board of Canada  
Secrétariat

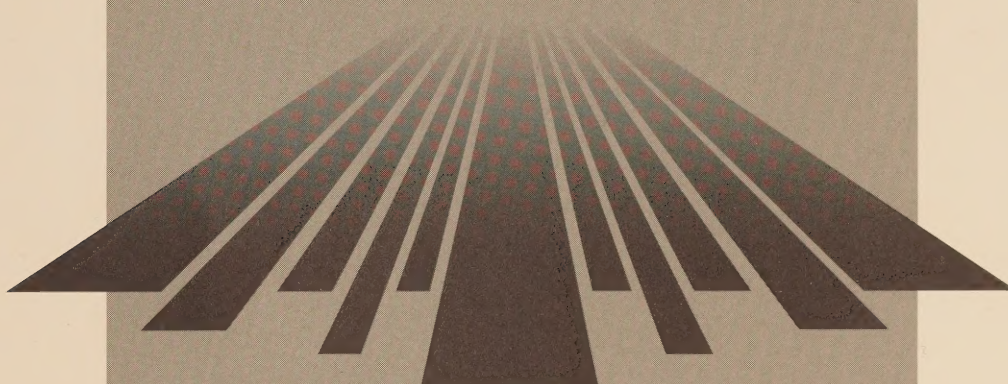
Conseil du Trésor du Canada  
Secrétariat



3 1761 11648027 8

# MANAGING BETTER

NUMBER 11



Evaluation Framework for  
Early Departure Programs

Canada



Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116480278>

# MANAGING BETTER NUMBER 11

## Evaluation Framework for Early Departure Programs

**Evaluation, Audit and Review Group**  
**November 1996**





© Minister of Public Works and Government Services Canada 1996

Published by  
Public Affairs Branch  
Treasury Board of Canada  
Secretariat



This document is available on-line via the TBS home page  
on Publiservice, the federal government internal network,  
at the following address:  
<http://publiservice.tbs-sct.gc.ca>

It will also be available in the January 1997 edition of the CD-ROM  
called *Treasury Board Secretariat Publications for the  
Management of the Federal Government*

*This series of evaluations, audit guides, reviews and studies is designed to improve Treasury Board policies and programs.*

*Titles in this series already published:*

1. Review of Operating Budgets – Delegation Framework
2. Review of Business Planning in the Government of Canada
3. Review of the Cost Recovery and User Fee Approval Process
4. Evaluation of the Policy for the Provision of Services for Employees with Disabilities
5. Audit of Service to the Public in Official Languages - Phase I – Regions of Toronto and Halifax
6. Audit on the Use of Translation Services
7. Review of the Costs Associated with the Administration of the ATIP Legislation
8. Evaluation of Telework Pilot Policy – Highlights
9. Evaluation of Telework Pilot Policy – Findings
10. Audit of Adherence to Treasury Board Information Technology Standards





# Table of Contents

Page

<b>Executive Summary .....</b>	<b>vii</b>
<b>Evaluation Options .....</b>	<b>viii</b>
<b>Management's Response.....</b>	<b>xi</b>
<b>1. Introduction.....</b>	<b>1</b>
1.1 Background .....	1
1.2 Government Review Policy .....	2
1.3 Purpose and Scope.....	2
1.4 Constraints.....	3
<b>2. Profile of the Early Departure Programs.....</b>	<b>3</b>
2.1 Overview .....	3
2.1.1 Early Retirement Incentive .....	3
2.1.2 Early Departure Incentive.....	5
2.1.3 Work Force Adjustment Directive .....	6
2.2 Performance Framework.....	7
2.2.1 Activities and Outputs .....	9
2.2.2 Reach.....	9
2.2.3 Immediate Impacts .....	10
2.2.4 Intermediate and Long-Term Impacts.....	10
<b>3. Issues, Indicators and Data Sources .....</b>	<b>11</b>
3.1 Issues .....	11
3.1.1 Relevance.....	11
3.1.2 Success .....	11
3.1.3 Cost-Effectiveness.....	12
3.2 Issues, Indicators and Data Sources Matrix .....	12
<b>4. Evaluation Options.....</b>	<b>19</b>
4.1 Option 1 - Limited Methodology.....	19
4.2 Option 2 - Broader Methodology .....	20
4.3 Option 3 - Optimal Methodology .....	21
<b>5. Additional Evaluation Possibilities .....</b>	<b>22</b>
5.1 Option A - Limited Methodology .....	22
5.2 Option B - Optimal Methodology.....	23
<b>Appendix A - List of Letters and Booklets.....</b>	<b>25</b>





## Executive Summary

### Introduction

Consistent with recent federal guidelines to better define new initiatives at an early stage, particularly in terms of measurable objectives, indicators of performance, and requirements for information collection to measure performance, the Treasury Board Secretariat commissioned the development of an evaluation framework for Early Departure Incentive (EDI) and Early Retirement Incentive (ERI). The framework is intended to support operational and corporate management as well as provide the groundwork for an effective and efficient future evaluation of the initiatives. The evaluation framework for EDI and ERI is described in this report. It has been developed in accordance with current best practices for evaluation, consistent with Treasury Board policies and practices.

### Methodology

The preparation of the evaluation framework involved a series of consultations with Treasury Board Secretariat representatives as well as a series of workshops with representatives of "most affected" and "less affected" departments. We also reviewed a series of documents related to the programs, the Work Force Adjustment Directive and other related initiatives. The study was conducted in February and March 1996 in preparation for an evaluation of the EDI and ERI programs during the 1998-99 fiscal year.

### Issues

A total of twenty evaluation issues, categorized according to Treasury Board guidelines of relevance, success and cost-effectiveness, were developed.

## Evaluation Options

Three evaluation options were developed and put forward for consideration. The table that follows summarizes those options.

Option	Methodology	Strengths	Limitations	Cost
1	<ul style="list-style-type: none"><li>- 15 telephone interviews with personnel representatives in departments</li><li>- 15 telephone interviews with finance representatives in departments</li><li>- no interviews with other representatives in departments</li><li>- 5 telephone interviews with representatives of TBS</li><li>- TBS file review limited to program statistics</li><li>- no departmental file review</li><li>- no industry consultations</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- inexpensive</li><li>- entire study can be done fairly quickly</li><li>- limited burden on departments</li><li>- all issues covered to some extent</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- not all departments would be consulted</li><li>- limited coverage of issues</li><li>- less reliable</li></ul>	\$20,000 to \$30,000

Option	Methodology	Strengths	Limitations	Cost
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- up to 30 telephone interviews with personnel representatives from all departments - only in headquarters</li> <li>- up to 30 telephone interviews with finance representatives from all departments -only in headquarters;</li> <li>- no interviews with other representatives in departments</li> <li>- up to 10 telephone interviews with representatives of TBS</li> <li>- TBS file review to include a review of program statistics and of documents supporting advice and support</li> <li>- departmental file review to include statistics on grievances, as well as extensive costing information</li> <li>- no industry consultations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- relatively inexpensive</li> <li>- entire study can be done fairly quickly</li> <li>- improved coverage of issues</li> <li>- improved reliability</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- increased burden on departments</li> </ul>	\$50,000 to \$60,000



Option	Methodology	Strengths	Limitations	Cost
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>- up to 50 telephone and/or interviews with personnel representatives from all departments - in headquarters and in the regions</li> <li>- up to 50 telephone interviews with finance representatives from all departments -in headquarters and in the regions</li> <li>- up to 15 interviews with other representatives in departments (DMs and their delegates)</li> <li>- survey of 500 affected employees;</li> <li>- up to 15 telephone interviews with representatives of TBS</li> <li>- TBS file review to include a review of program statistics and of documents supporting advice and support</li> <li>- departmental file review to include statistics on grievances, as well as extensive costing information (i.e., costing study)</li> <li>- up to 15 industry consultations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- excellent coverage of issues</li> <li>- improved reliability</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- expensive</li> <li>- would take several months to complete</li> <li>- increased burden on departments</li> </ul>	\$100,000 to \$150,000

The evaluation could also be broadened to include an evaluation of the relevance, success and cost-effectiveness of the program from a federal government perspective. While this would meet with resistance from several of the departments consulted during the course of this study, two options were developed to provide an overview of what would be required in such a case. However, issues were not identified for these options as they were outside the scope of this study.

## Management's Response

The February 1995 Budget announced government-wide plans to eliminate programs and services identified in the 1994-95 Program Review. This elimination of programs will result in a reduction of the federal government workforce by an estimated 45,000 positions by the third year (1997-98). In conjunction with the 1995 budget announcement, measures were introduced to help departments meet their reduction targets. Two programs, the Early Retirement Incentive (ERI) and the Early Departure Incentive (EDI), were designed to assist departments in managing downsizing. Additionally, the Government has designated certain departments as "most affected" in that they are deemed unable to manage job reductions through normal attrition, existing workforce adjustment measures, and other management tools. "Most affected" departments have access to both programs, while all others have access only to the ERI.

These two programs were not intended to replace the existing Work force Adjustment Directive (WFAD), but rather to complement it. The WFAD remains in force and is still the primary work force adjustment tool. Two additional programs, Leave With Income Averaging and Pre-retirement Transition Leave, were also announced to provide non-surplus employees with more flexible working arrangements while assisting managers in achieving salary budget reductions.

Several actions have been taken by Treasury Board Secretariat (TBS), in light of observations made following the Audit of the Work Force Adjustment Directive by the Auditor General in 1992. The Secretariat was extremely sensitive to the need to ensure that proper policy, audit and monitoring

mechanisms would be in place not only for the WFAD but also for the two new programs. To this end, the Secretariat has provided departments with several documents, for use in managing and monitoring downsizing activities:

- An Employment Adjustment Accountability Framework was created by Treasury Board Secretariat, focusing on the role and accountability of Deputy Ministers. A letter to all Deputy Ministers was prepared to bring to their attention human resources and financial management and accountability issues and a pay-back indicator which will ensure better management of taxpayer dollars provided out of the Central Reserve. In this letter, deputies were called upon to perform an audit of the departure incentives no later than half way through the three year program
- A Manager's Guide to employment adjustment was prepared in collaboration with departments, the audit and review community and TB Secretariat.
- An Audit Guide was developed and has been distributed to departments for their use.
- A Work Force Adjustment Departmental Monitoring Framework was issued.

Consistent with recent federal guidelines to better define new initiatives at an early stage, particularly in terms of measurable objectives, indicators of performance, and requirements for information collection to measure performance, the Treasury Board Secretariat commissioned management consultants to develop an evaluation framework for EDI and ERI. The framework is intended to support operational and corporate management as well as provide the groundwork for an effective and efficient future evaluation of the initiatives.

The study was conducted in preparation for an evaluation of the EDI and ERI programs during the 1998-99 fiscal year.

#### Management's Response

The Secretariat accepts the evaluation framework which was developed by the management consultants, in accordance with current best practices for evaluation and TBS policies and practices. The framework, developed in consultation with representatives from both "most affected" and "least affected" departments, presents potential issue areas, information requirements and possible approaches. As a basis for evaluating TBS policies and guidelines it serves as one element of an overall accountability and evaluation structure. Elaboration of this evaluation framework is part of an ongoing comprehensive monitoring and evaluation of the operational and corporate management of, and performance of, the EDI and ERI programs.

In addition to initiating the development of this evaluation framework, TBS has provided departments with an audit guide and it has communicated with Deputy Heads regarding a departmental monitoring framework for Human Resources and Financial management, including a 12-month pay-back indicator. These financial management and accounting components will provide a key indicator for program effectiveness - the degree to which public funds expended on the early departure programs achieved the results intended. Departments' own internal audits of their performance and measurement against the Monitoring Frameworks will also assess whether downsizing initiatives are being managed strategically and in compliance with policy parameters at the departmental level.

The Secretariat will be considering the evaluation options presented, and will make a decision regarding the most appropriate evaluation methodology early in 1998. A final decision will be based on the most cost-effective approach, given the extent to which there appear to be significant areas of concern following an assessment of departmental audits and reports.



# 1. Introduction\*

Consistent with recent federal guidelines to better define new initiatives at an early stage, particularly in terms of measurable objectives, indicators of performance, and requirements for information collection to measure performance, the Treasury Board Secretariat commissioned the development of an evaluation framework for Early Departure Incentive (EDI) and Early Retirement Incentive (ERI). The framework is intended to support operational and corporate management as well as provide the groundwork for an effective and efficient future evaluation of the initiatives. The evaluation framework for EDI and ERI is described in this report. It has been developed in accordance with current best practices for evaluation, consistent with Treasury Board policies and practices.

## 1.1 Background

The February 27, 1995 Budget announced government-wide plans to eliminate programs and services identified in the 1994-95 Program Review. This elimination of programs will result in a decrease of the federal government's workforce by an estimated 45,000 positions and, by the third year (1997-98), would result in annual savings of \$7.2 billion. In the 1996 Budget, it was announced that through Program Review II, annual savings would be increased to \$9.2 billion by 1998-99. At the time of this report, the impact of Program Review II on the number of employees had not been determined.

The Government established a threshold leading to the Public Service being "most affected" into two types of departments. Departments facing expenditure reductions beyond this threshold and having to manage significant employment adjustment are being designated as "most affected" departments in that they are deemed unable to manage job reductions through normal attrition, existing workforce adjustment measures, and other management tools. To date (March 15, 1996), fourteen departments and agencies in the Public Service have been designated as most affected. All other departments are considered less affected.

In conjunction with the 1995 Budget announcement, measures were introduced which would help departments meet their reduction targets. Two programs, ERI and EDI, were designed to assist departments and other organizations in managing downsizing as a result of the Program Review. "Most affected" departments have access to both programs, while all others only have access to ERI.

These programs were not intended to replace the existing Work Force Adjustment Directive (WFAD), but rather to complement it. In fact, the WFAD remains in force and is still the primary work force adjustment tool. Two additional programs, Leave With Income Averaging and Pre-retirement Transition Leave, were also announced to provide non-surplus employees with more flexible working arrangements while assisting managers to achieve salary budget reductions.

In April 1995, all federal government departments were able to offer ERI to eligible surplus employees which, until July 1995, included an additional 15-week separation payment. A policy for the Management of Alternates was put into

---

\* This study was conducted by an external firm.

place in May to allow employees who would be declared surplus but who wanted to continue working for the government to exchange jobs with another employee who would be willing to leave the Public Service. In July, "most affected" departments were able to offer EDI, and employees were given 60 days following surplus notification to opt for this incentive.

## 1.2 Government Review Policy

The objective of the current federal government review policy, as amended July 1994, is to ensure that the government:

- "has timely, relevant, and evidence-based information on the performance of its policies, programs, and operations, including the results they achieve; and,
- uses this information to improve the management and cost-effectiveness of policies, programs, and operations, and to account for results."

It is government policy that:

- "managers monitor key aspects of the performance of their programs and operations;
- departments and agencies conduct evaluations, audits, and other reviews to assess the performance of their policies, programs, and operations; and ...
- departments, agencies, and central agencies use the results of reviews and other performance information in decision making to provide cost-effective programs ... and foster good stewardship and accountability in the use of public funds."

## 1.3 Purpose and Scope

The purpose of this evaluation framework is to establish a basis for the management and evaluation of EDI/ERI and to assist Treasury Board managers to meet the objectives of government review policy through the collection, analysis, and reporting of key performance information. The framework is designed to contribute to operational and corporate management and central agencies requirements for performance information as described in the previous section.

The framework identifies key program activities/outputs, intended client groups, and impacts. The framework is intended to present potential issues, data requirements, and analytical approaches for a credible evaluation and to support the ongoing operational and corporate management of EDI/ERI through the systematic identification and analysis of key performance characteristics of EDI/ERI. The indicators of performance are based on practical, credible information sources.

During the development of the framework, workshops were held with representatives of both "most affected" and "less affected" departments. These workshops provided valuable insights into many practical aspects of the programs from those responsible for implementing the programs in their own departments.

This Evaluation Framework addresses solely (and is solely limited to) the relevance, success and cost-effectiveness of the TBS policies and guidelines as they are affected by the operating environments of the departments. That is, the study is limited to what was done by TBS or what was done by the departments because of TBS, and not how the departments managed the programs.



Naturally, it is recognized that this is but one part of an overall accountability and evaluation structure.

The prime evaluation parameter and prime indicator of program effectiveness in the global evaluation of these departure programs is whether the public monies expended on these new programs achieved the results promised in the timeframe predicted. This is being assessed by financial management and accounting components.

The secondary evaluation parameter is whether the departments who severed employees under the provisions of the new EDI and ERI programs did so wisely, judiciously, appropriately, and in accordance with policy parameters. This will be measured by departments' own internal audits of their performance, as well as by their self-measurement against the Monitoring Framework. (Guides to both Audit and Monitoring have been supplied to departments by the Treasury Board Secretariat.)

Therefore, the true criterion of Treasury Board Secretariat involvement in the Evaluation Framework should reflect the following realities:

- That the key and crucial TBS role in this area is in creating the environment for program delivery and management, that is, clarity of policies, communication with departments, booklets, letters of instruction, leadership in committees, guidance, control guides such as the Audit and Monitoring frameworks.
- That departments have the responsibility for actual management at the micro level of the programs, with which the TBS cannot and should not become involved.

## 1.4 Constraints

An important constraint in the development of an evaluation framework of EDI/ERI at this early stage is the evolving nature of the initiative and the ongoing reductions in federal government expenditures. For example, since the start of this study, the 1996 Federal Budget, which has an impact on the programs, was announced. Also, new departments have been periodically added to the list of "most affected" departments. This framework is therefore based on the federal government environment as of March 15, 1996.

## 2. Profile of the Early Departure Programs

### 2.1 Overview

The information in the sections which follow was taken verbatim from various Treasury Board documents. However, as per the identified constraints, these documents may be updated, revised, adjusted over the course of the programs and may therefore not be accurate at a later date.

#### 2.1.1 Early Retirement Incentive<sup>1</sup>

The ERI program was designed to lessen the financial impact of early retirement on the employees who have been declared surplus and are between the ages of 50 and 54, inclusive. Without this program, employees between 50 and 54 years of age taking early retirement from the Public Service would face reductions in pension benefits of 5% per

---

<sup>1</sup> Source: Treasury Board of Canada Secretariat, *Managers Guide to Employment Adjustment*, March 1995.



year below 55, or by up to 25%. Eligible employees who choose the ERI option will not have their pensions reduced. All normal terms and conditions applicable to pensions paid under the *Public Service Superannuation Act* (PSSA), including indexing, will apply to the unreduced pensions payable under ERI. However, ERI benefits permanently cease if a recipient of ERI is rehired and again becomes a contributor under the PSSA.

The incentive is available to surplus indeterminate employees over a three-year period from April 1, 1995 to March 31, 1998 in all departments and organizations for whom the Treasury Board is the employer. The ERI is also available to indeterminate surplus executives in these departments and organizations. To qualify, an employee must meet ALL of the following conditions:

- The employee must be declared surplus during this three-year period. Any employee who was already surplus on April 1, 1995 must have been issued a new notice of surplus to become eligible for the program;
- The employee must have at least five years of pensionable service;
- The employee must have at least 10 years of Public Service employment. Part-time employment may count for this purpose;
- The employee must be at least 50 years old but not yet 60 by the time he or she leaves the Public Service.

The employee must also:

- choose the ERI option within 60 calendar days of the date of issue of the surplus notice and must leave the Public Service within six months of that notice or by the end of a longer period that the deputy

head has decided is required for operational reasons;

- opt for an annual allowance under the *Public Service Superannuation Act* (PSSA) before leaving the Public Service;
- not have chosen the Early Departure Incentive (EDI), a payment under the Department of National Defence (DND) Civilian Reduction Program (CRP) or, if the employee is an executive, a negotiated settlement under the Executive Employment Transition Policy (EETP);
- if subject to the Workforce Adjustment Directive (WFAD), not have received a reasonable job offer before leaving the Public Service;
- if subject to the EETP, not have received an offer of alternative Public Service employment; and
- not have received an offer of continuing employment with the new employer in the case of work that is transferred outside the Public Service, such as through devolution to other levels of government, commercialization or privatization.

Employees entitled to ERI are also eligible for:

- supplementary death benefit plan coverage at regular employee rates (must elect to continue coverage);
- pay in lieu of unfulfilled surplus period (maximum six months' pay);
- separation benefit (maximum 15 weeks' pay) until WFAD was amended through legislation (summer of 1995);
- severance pay at lay-off rate (two weeks' pay for first complete year, and one week for each additional complete year of continuous employment [minus any

amount received in severance from previous lay-off] and for executives, one week's pay for each completed year of service to a maximum of 28 weeks' pay, reduced by the number of weeks of severance pay previously granted).

Based on a survey of departments in the Spring of 1995, where the projected 45,000 FTE impact was reaffirmed, the actuarial value of the waiver of pension reductions under ERI was projected at \$800 million.

### 2.1.2 Early Departure Incentive<sup>2</sup>

In "*most affected*" departments, the Government suspended the guarantee of a reasonable job offer before any possibility of lay-off, but to make up for that introduced a cash-based EDI.

During the three-year period after the 1995 Budget legislation was proclaimed, the EDI will only be available in the "*most affected*" departments which, as of March 15, 1996, are:

- Agriculture and Agri-Food;
  - Canadian Grain Commission
  - National Farm Products Marketing Council
  - Prairie Farm Rehabilitation Administration
- Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board;
- Citizenship and Immigration;
- Environment;

- Finance;
- Fisheries and Oceans;
- Grain Transportation Agency;
- Human Resources Development;
- Industry;
- National Defence;
- Natural Resources;
- Public Works and Government Services;
- Transport; and,
- Treasury Board Secretariat.

Only indeterminate employees who have been declared surplus are eligible. For executives, the Executive Employment Transition policy parallels EDI and already provides them with comparable benefits. In addition, employees who choose the ERI are not eligible for the EDI.

Under the EDI, eligible employees receive a cash payment if they resign from the Public Service. The cash payment includes severance pay at the lay-off rate, as well as access to an education or training allowance if the employee is eligible. The payment is smaller for employees who have less than five years of service and for employees who are entitled to an unreduced pension. Employees who take the EDI are not eligible for pay-in-lieu of an unfulfilled surplus period or any lump-sum payment under the WFAD.

Surplus employees in "*most affected*" departments who choose not to take the EDI are, under the terms of the modified WFAD, on paid surplus status for a minimum of six months. If they do not receive a reasonable job offer within six months of being declared surplus, they may be placed on unpaid surplus status for twelve months. If they do

<sup>2</sup> Source: Treasury Board of Canada Secretariat, *Managers Guide to Employment Adjustment*, March 1995.



not receive a reasonable job offer at the end of this period they are laid off.

Each employee's EDI package includes up to three of the following components (the total payment of the first two components cannot exceed a defined maximum).

1. **Severance pay:** Employees receive two weeks' pay for the first complete year of continuous employment in the Public Service, and one week for each additional complete year.

2. **Lump-sum payment:**

- a) *Base payment:* Employees receive 39 weeks of regular pay if they have less than five years of continuous Public Service employment; 52 weeks of regular pay if they have more than five years of continuous Public Service employment and are not eligible for an immediate unreduced pension; and up to 52 weeks if they have more than five years of continuous Public Service employment and are eligible for an unreduced pension.
- b) *Service allowance:* This component does not apply to employees who have less than five years of continuous Public Service employment or to employees who are entitled to an unreduced pension. It consists of additional weeks of regular pay based on an employee's age and continuous years of employment. If the total of an employee's age and his or her continuous years of employment is between 50 and 54, the employee is entitled to one additional week of regular pay; if this total is between 55 and 59, the employee gets two

additional weeks; if it is between 60 and 64, the employee gets three weeks; if it is between 65 and 69, the employee gets four weeks; if it is between 70 and 74, the employee gets five weeks; and if it equals 75 or more, the employee gets six weeks of regular pay.

- 3. In addition, employees may qualify for an **education and training allowance:** This component does not apply to employees receiving pension benefits of any type under the Public Service Superannuation Act (PSSA). It consists of reimbursing the employee for up to \$7,000 incurred by him/her in training programs in preparation for new employment outside the Federal Public Service (upon presentation of receipts).

Based on a survey of departments in the Spring of 1995, the cash cost associated principally with EDI was estimated at \$1.5 billion.

2.1.3 Work Force Adjustment Directive

For the past 25 years, federal public servants declared surplus to departmental needs have had some form of protection to mitigate the effects of potential lay-offs. The initial measures to reduce the impacts of adjustments in the federal government work force were called Manpower Adjustment Procedures. These procedures were ratified in 1969 and laid the foundation for the current Work Force Adjustment Directive.

The changes leading to the present framework of this Directive can generally be traced back to 1986 when provisions for payment in lieu of unfulfilled surplus were sanctioned and became part of the revised Work Force Adjustment Policy following the



May, 1985 Budget calling for a reduction of the Public Service by 15,000 person-years.

Since that time, approximately 30,000 employees have been directly affected by Work Force Adjustment. In December 1991, the Work Force Adjustment Policy was enhanced, upon recommendation of the National Joint Council and became known as the Work Force Adjustment Directive (WFAD). It strengthened the basic provisions of the former policy. It also complemented the federal government's initiatives in contracting out, privatization and devolution of services, by providing affected employees with additional alternatives such as lump-sum payments. As well, the Directive guaranteed a reasonable job offer to every indeterminate employee whose services would no longer be required because of a work force adjustment, and in the case of privatization or contracting out, the job offer had to be in the same geographic area. The Directive also provided for open-ended salary protection and the opportunity for non-affected employees to volunteer to become surplus in place of affected employees.

WFAD not only recognized the importance of keeping employees in the Public Service, but also the importance of providing employees with an opportunity to leave, thereby recognizing the necessity for on-going reductions in the Public Service.

## 2.2 Performance Framework

The Improved Reporting to Parliament<sup>3</sup> project emphasizes a focus on results and

performance measurement. One aspect of this emphasis involves the development of a performance framework, which is a widely used tool to help set the "*big picture*" for a department, key activity or line of business.

The performance framework for the early departure programs (EDI and ERI combined) is provided on the following page. Keeping in mind that the framework sets the big picture, it is the intent of the framework to help the reader understand that all activities and outputs should be undertaken with common targets for reach and outcomes or results. Therefore, while the activities and outputs are linked and can therefore be read in linear fashion, the reach and impacts apply to most or all activities and outputs and are therefore not linearly related.

Further details on this framework are outlined in the following paragraphs. It is important to note that the purpose of an evaluation framework is not to analyze and describe the items in the framework in detail but rather to provide an overview of *how* things are done (activities and outputs) by the Treasury Board Secretariat, *to or for whom* (reach), *what we want to do* (immediate impacts or outcomes) and *why* (intermediate/long-term impacts).

---

<sup>3</sup> Treasury Board Secretariat, *Reform of the Estimates: Guidelines for Improving Expenditure Management Information to Parliament*, Draft, January 25, 1996.

Departure Incentive Programs				
<b>Mission:</b> To assist departments in their downsizing efforts through departure incentives that fairly and cost-effectively deal with surplus employees leaving the Public Service.				
Activities	Outputs	Reach	Immediate Impacts	Int. / L.T. Impacts
<ul style="list-style-type: none"> <li>- develop and promulgate policies and guidelines</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- policies</li> <li>- guidelines</li> <li>- reporting formats</li> </ul>	<b>Clients</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Deputy Ministers and their designates</li> <li>- Most Affected Departments</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- satisfaction with various aspects of the services provided by Treasury Board Secretariat:</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- strategic operational objectives of departments are met, as set out in the program review</li> <li>- EDI / ERI anticipated take-ups are met</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- coordinate and/or participate in committees/meetings</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- MAD Personnel Committee and Sub-Committee</li> <li>- WFAD Network Coordinators</li> <li>- Senior Financial Officers Forums</li> <li>- Heads of Audit Meetings</li> <li>- Joint Adjustment Committees (JACs)</li> </ul>	<b>Co-delivery Agents</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- other government departments               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Human Resources</li> <li>- Finance (Pay)</li> </ul> </li> <li>- Audit/Evaluation Review</li> <li>- PWGSC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- clarity of information</li> <li>- timeliness</li> <li>- knowledge of policies and guidelines</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- on-going monitoring</li> <li>- development of a tracking and reporting system</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- reports</li> <li>- quarterly report</li> <li>- pay report</li> <li>- alternate report</li> </ul>	<b>Stakeholders/ Interested Parties</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- clear understanding of policies and guidelines</li> <li>- adherence to policies</li> <li>- sufficient and appropriate communications initiated and maintained with affected departments</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- manage EDI / ERI funding reserves</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- funding</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- employees</li> <li>- general public / taxpayers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- policies and guidelines to assist departments in:</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- risk management</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- risk management framework</li> <li>- audit guides</li> <li>- monitoring guides</li> <li>- delegated authorities (DMs)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- press</li> <li>- Parliament</li> <li>- unions</li> <li>- private sector businesses</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- achieving reduction targets set out in their business plans</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- advice and support</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- interpretation and arbitration (adjudication) of policies / guidelines</li> <li>- information bulletins</li> <li>- informal communications</li> <li>- hot line / help line</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- eliminating positions, functions and salary equivalents</li> <li>- being cost-effective</li> <li>- ensuring probity</li> <li>- ensuring equitable treatment</li> <li>- minimizing impacts on affected employees</li> </ul>	

### 2.2.1 Activities and Outputs

*Activities* are those things done by TBS in order to carry out its desired mandate. Activities typically generate costs of some kind. *Outputs* are those things that one can count and that occur as a result of activities.

For the early departure programs, activities and outputs include:

- development and promulgation of policies and guidelines including reporting formats;
- coordination of and/or participation in committees and meetings including the MAD Personnel Committee and sub-committee meetings (attendance only), WFAD Network Coordinators, Senior Financial Officers Forums, Heads of Audits Meetings, and Joint Adjustment Committee (JAC) meetings;
- on-going monitoring through the development of a tracking and reporting system and resulting in quarterly, pay, and alternate reports;
- management of EDI/ERI funding reserves;
- risk management through the development of risk management frameworks such as audit guides and monitoring guides, and through delegated authorities;
- advice and support including the interpretation and arbitration of policies and guidelines, information bulletins, informal correspondence and a hot-line/help- line.

A list of the letters, additional instructional and guidance material generated by Treasury Board Secretariat, as of March 1996, is provided in Appendix A.

TBS conducts activities related to other workforce adjustment, however they are outside the scope of this study. An example includes the management of the federal government's relationship with the unions.

### 2.2.2 Reach

Reach relates to the group, or groups, which are affected or have been impacted by the programs. This may include clients, as well as, co-delivery agents (those that help TBS in the delivery of the programs), and other stakeholders (those that have a stake or interest in the programs but who are not directly involved in their design and delivery).

For the early departure programs, clients are the Deputy Ministers, and their designates, of all departments for the ERI, and those of most affected departments for the EDI.

Co-delivery agents include Human Resources, Finance, and Audit/Evaluation/ Review groups in the departments. Public Works and Government Services Canada must also issue the cheques for the employees taking advantage of one of the two programs, therefore, it is also identified as a co-delivery agent.

*Stakeholders/interested parties* include the employees (who may or may not be eligible for one of the programs), the general public or taxpayers (who, as for most federal government programs and services, may have an interest in the fairness and cost-effectiveness of the programs), the press (who receives the programs' press releases), Parliament, unions, and private sector businesses (because they may be affected by the influx of government employees, and/or because they may be pressured in offering similar incentives).



### 2.2.3 Immediate Impacts

Immediate impacts or outcomes occur in the group(s) reached by the program outputs. Typically, these outcomes are perceptual, attitudinal and/or behavioral responses on the part of the group(s) reached. For the early departure programs, these include satisfaction with various aspects of the services provided by TBS (perceptual), a clear understanding of the policies and guidelines, the belief that sufficient and appropriate communications were initiated and maintained with affected departments (attitudinal) and adherence to policies (behavioral).

The policies and guidelines should also assist departments in:

- achieving the reduction targets set out in their business plans;
- eliminating positions, functions and salary equivalents;
- being cost-effective;
- ensuring probity;
- ensuring equity; and,
- minimizing impacts on affected employees.

It is important to note that the policies and guidelines can only assist departments. How the department operates given those policies and guidelines cannot necessarily be attributed to TBS. Also, other initiatives are in place in the departments to help them in achieving their individual program review goals. It would therefore be rather difficult, if not impossible, to determine the extent to which the two incentives alone contributed to the individual department's success.

However, under TBS's management and accountability framework for the programs,

departments, agencies and Crown corporations will be held accountable for the prudent and cost-effective management of EDI and ERI. The test of cost-effectiveness will be a twelve-month payback on the total expenditures associated with the special expenditures associated with the special departure programs. Payback refers to the period of time necessary to recoup the expenditure, through savings in the organization's salaries and benefits. It is calculated as the ratio of the total departure costs incurred over three years to the change in expenditures on wages, salaries and benefits between 1994-95 and 1997-98.

As outlined in the framework, departments must also make available accurate, timely and reliable information on:

- the number of surplus employees (including executives), by province of work, occupational group, gender, age, first official language and indicating whether they are members of employment equity groups;
- the number of employees in unpaid surplus status (USS);
- the number of placements, acceptance of EDI and ERI, and lay-offs following USS or refusal of a reasonable job offer; and,
- new indeterminate staffing, attrition, leave without pay, terms, part-time and, where feasible, services contracts.

### 2.2.4 Intermediate and Long-Term Impacts

For the early departure programs, *intermediate and long-term impacts* include the achievement of the strategic operational objectives of the departments, as set out in the program review. Also, the EDI and ERI anticipated take-up should be met.

### 3. Issues, Indicators and Data Sources

#### 3.1 Issues

Issues were classified according to Treasury Board categories of relevance, success and cost-effectiveness. With respect to EDI and ERI, the following issues have been identified during the course of interviews and workshops with both TBS and departmental representatives. It is important to note that the issues raised focus more on best practices rather than on changes required since EDI/ERI are three year programs that will sunset prior to the conduct of an evaluation.

##### 3.1.1 Relevance

Relevance issues are meant to respond to the all encompassing question: does the program make sense? Issues identified are:

1. Did the programs, as designed, meet the needs of the departments?
2. Were there other more effective ways of helping departments meet their workforce reduction targets, which can be kept in mind in designing future programs of a similar nature?

##### 3.1.2 Success

Success issues relate to the effectiveness of programs in meeting their objectives, within budget and without significant unwanted outcomes. The questions raised focus on what happened as a result of the programs and whether they have achieved their intended results. They include:

3. How satisfied are clients with the important aspects of the services provided by TBS?

4. Did departments obtain the services they expected and needed from TBS? If not, what more was expected and/or needed?
5. Was there a clear understanding of the policies and guidelines provided by TBS? What was unclear? What happened as a result of the lack of clarity in the policies and guidelines?
6. Were sufficient communications initiated and maintained with affected departments? Were these communications appropriate? If not, what were the negative impacts?
7. Was the advice and support provided appropriate? consistent? If not, what were the impacts?
8. Were the downsizing targets met? If yes, to what extent did the policies and guidelines related to the EDI/ERI assist departments in achieving the targets? If no, to what extent did the policies and guidelines hinder departments in achieving the targets?
9. Did the policies help departments ensure probity? If yes, in what way? If no, why not?
10. Did the policies help departments ensure equitable treatment? If yes, in what way? If no, why not?
11. To what extent did the policies and guidelines assist departments in minimizing the impacts on affected employees?
12. What were the major benefits of the programs?
13. What were the negative impacts of the programs?

14. How could the programs have been improved?

### 3.1.3 Cost-Effectiveness

In general, cost effectiveness issues deal with how well government programs and operations perform and whether they are the most appropriate and effective means of achieving the objectives relative to alternative design and delivery approaches. In essence, are there better ways of achieving the intended results? As noted, cost-effectiveness issues surrounding EDI/ERI relate to the calculation of pay-back. Specific issues raised include:

15. Overall, was the twelve month payback period target achieved? If no, why not?
16. Was the twelve month payback period target achieved in all departments? If no, why did some departments achieve it, and why did some others not achieve it?
17. Were the cost elements included in the twelve month payback period calculation complete? If not, what others should/could have been included?
18. Was the twelve month payback period a reasonable measure? Would others have been more relevant, useful, reliable, meaningful, etc.?
19. Did implementation of the programs require the development of new systems for monitoring? What were the costs of these systems? Could these costs have been avoided? How?

20. Was there another more cost-effective way of achieving the results achieved through these programs while still ensuring fairness? What were they?

## 3.2 Issues, Indicators and Data Sources Matrix

The table over the next several pages delineates the issues, their indicators and appropriate data sources to address each indicator. The table also indicates the level of reliability of the source in addressing the issue.

To summarize, the data sources include:

- Interviews with representatives of Personnel/Human Resources in "*most affected*" departments to deal with issues related to EDI and ERI and in "*least affected*" departments to deal with issues related to ERI and to a very limited extent, EDI.
- Interviews with representatives of the Finance departments in all departments.
- Interviews with others in departments. Depending on the issues, these *could* include Deputy Ministers and/or their delegates, managers, or affected employees.
- Interviews with representatives of Treasury Board. These relate to representatives involved in the on-going activities related to the policies and guidelines, not those involved in implementing the policies and guidelines within TBS as a "*most affected*" department. These TBS representatives are included in the "*Departments*" group of interviewees.
- Review of files and other documents maintained by TBS. These include



statistics, correspondence with departments, on-going monitoring reports, etc.

- Review of files and other documents maintained by departments. These include personnel (grievances, etc.) and finance statistics (cost of systems, etc.), and other relevant documents (audit reports, etc.).
- Industry refers to interviews with representatives of the private sector to obtain information on other downsizing programs.

Evaluation Issue	Indicators	Data Sources						
		Departments			TBS repre- sentatives	File review/ documents		Industry
		Personnel	Finance	Others		TBS	Departments	
Relevance								
1. Did the programs, as designed, meet the needs of the departments?	What are the needs of departments?	High	Medium	Medium				
	Which needs were met through the programs?	High	Medium	Medium				
	Were other needs met some other way, or were there gaps?	High	Medium	Medium				
2. Were there other more effective ways of helping departments meet their workforce reduction targets, which can be kept in mind in designing future programs of a similar nature?	Perceptions/ opinions of clients and stakeholders	Medium	Medium	Medium	Low			Low
Success								
3. How satisfied are clients with the important aspects of the services provided by TBS?	Identification of TBS service features which are important to clients	High	High	High				
	Satisfaction of clients with the TBS on the service features which are important	High	High	High				
4. Did departments obtain the services they expected and needed from TBS? If not, what more was expected and/or needed?	Services expected and/or needed from TBS	High	High	High				
	Services obtained from TBS		High	High				
	Gap		High	High				
	Impact of not obtaining certain expected and/or needed services		High	High				

Evaluation Issue	Indicators	Data Sources						
		Departments			TBS repre- sentatives	File review/ documents		Industry
		Personnel	Finance	Others		TBS	Departments	
5. Was there a clear understanding of the policies and guidelines provided by TBS? What was unclear? What happened as a result of the lack of clarity in the policies and guidelines?	Perceptions/opinions of departments	Medium						
	Cases of litigation/union grievances related to EDI/ERI	Low					High	
	Other reported impacts	High						
6. Were sufficient communications initiated and maintained with affected departments? Were these communications appropriate? If not, what were the negative impacts?	Perceptions/opinions of departments regarding the amount and appropriateness of the communications	Medium	Medium					
	Reported impacts	Medium	Medium					
7. Was the advice and support provided appropriate? consistent? If not, what were the impacts?	Perceptions/opinions of department regarding the appropriateness and consistency of advice and support	Medium	Medium	Medium				
	Reported impacts	Medium	Medium	Medium				
	Advice and support provided				Medium	High		



Evaluation Issue	Indicators	Data Sources						
		Departments			TBS repre- sentatives	File review/ documents		Industry
		Personnel	Finance	Others		TBS	Departments	
8. Were the downsizing targets met? If yes, to what extent did the policies and guidelines related to the EDI/ERI assist departments in achieving the targets? If no, to what extent did the policies and guidelines hinder departments in achieving the targets?	Were downsizing targets met?					High		
	#s who took EDI and ERI					High		
	Perceptions of departments regarding how policies and guidelines helped/hindered	Medium	Medium	Medium				
9. Did the policies help departments ensure probity? If yes, in what way? If no, why not?	Perceptions/opinions of departments	Medium	Medium	Medium				
	Reported probity as per departmental audits of EDI/ERI						High	
10. Did the policies help departments ensure equitable treatment? If yes, in what way? If no, why not?	Perceptions/opinions of departments	Medium						
	Cases of litigation/union grievances related to EDI/ERI						Medium	

Evaluation Issue	Indicators	Data Sources						
		Departments			TBS repre- sentatives	File review/ documents		Industry
		Personnel	Finance	Others		TBS	Departments	
11. To what extent did the policies and guidelines assist departments in minimizing the impacts on affected employees?	Perceptions/opinions of affected employees			Medium				
	Perceptions/opinions of departments	Low						
12. What were the major benefits of the programs?	Perceptions/opinions	Medium	Low	Medium	Medium			
13. What were the negative impacts of the programs?	Perceptions/opinions	Medium	Low	Medium	Medium			
14. How could the programs have been improved?	Perceptions/opinions	Medium	Low	Medium	Medium			
<b>Cost effectiveness</b>								
15. Overall, was the twelve month payback period target achieved? If no, why not?	Payback period achieved					High		
	If applicable, reported reasons why not achieved	Medium	Medium	Medium				
16. Was the twelve month payback period target achieved in all departments? If no, why did some departments achieve it, and why did some others not achieve it?	Payback period achieved					High		
	If applicable, reported reasons why not achieved	Medium	Medium	Medium				
17. Were the cost elements included in the twelve month payback period calculation complete? If not, what others should/could have been included?	Opinions		Medium		Medium			Medium
	Costing study					High	High	

Evaluation Issue	Indicators	Data Sources						
		Departments			TBS repre- sentatives	File review/ documents		Industry
		Personnel	Finance	Others		TBS	Departments	
18. Was the twelve month payback period a reasonable measure? Would others have been more relevant, useful, reliable, meaningful, etc.?	Opinions		Medium		Medium			Medium
	Costing study					High	High	
19. Did implementation of the programs require the development of new systems for monitoring? What were the costs of these systems? Could these costs have been avoided? How?	Reported incidence of new systems		High					
	Departmental statistics on costs of systems						High/ medium	
	Opinions regarding possible cost avoidance		Medium					
20. Was there another more cost-effective way of achieving the results achieved through these programs while still ensuring fairness? What were they?	Opinions	Medium	Medium	Medium	Medium			Medium



## 4. Evaluation Options

The following section presents three evaluation options as follows:

- a description of the option;
- its strengths;
- its limitations;
- the issues addressed through this option;
- the level of effort;
- timing; and,
- cost.

### 4.1 Option 1 - Limited Methodology

#### *Description:*

- 15 telephone interviews with personnel representatives in a sample of departments;
- 15 telephone interviews with finance representatives in a sample of departments;
- no interviews with other representatives in departments
- 5 telephone interviews with representatives of TBS;
- TBS file review limited to program statistics;
- no departmental file review; and,
- no industry consultations.

#### *Strengths:*

- inexpensive;
- entire study can be done fairly quickly;
- limited burden on departments;
- all issues covered to some extent.

#### *Limitations:*

- not all departments would be consulted;
- limited coverage of issues;
- less reliable.

#### *Issues addressed:*

- relevance - adequate coverage  
     well covered: 1  
     average: 2  
     poorly: none  
     not covered: none
- success - adequate coverage  
     well: 3, 4, 8  
     average: 5, 6, 7, 12, 13, 14  
     poor: 9, 10, 11  
     not covered: none
- cost-effectiveness - poor coverage  
     well: 15, 16  
     average: 20

poor: 17, 18, 19

not covered: none

*Level of effort:*

20 to 30 consulting days

experienced consulting staff

*Timing:*

4 to 6 weeks

*Cost:*

\$20,000 to \$30,000

## 4.2 Option 2 - Broader Methodology

*Description:*

- up to 30 telephone interviews with personnel representatives from all departments - only in headquarters;
- up to 30 telephone interviews with finance representatives from all departments - only in headquarters;
- no interviews with other representatives in departments
- up to 10 telephone interviews with representatives of TBS;
- TBS file review to include a review of program statistics and of documents supporting advice and support;
- departmental file review to include statistics on grievances, as well as extensive costing information (i.e., costing study); and,
- no industry consultations.

*Strengths:*

- relatively inexpensive;
- entire study can be done fairly quickly;
- improved coverage of issues;
- improved reliability.

*Limitations:*

- increased burden on departments.

*Issues addressed:*

- relevance - adequate coverage

well covered: 1

average: 2

poorly: none

not covered: none

- success - adequate coverage

well: 3, 4, 8

average: 5, 6, 7, 9, 10, 12, 13, 14

poor: 11

not covered: none

- cost-effectiveness - good coverage

well: 15, 16, 17, 18, 19

average: 20

poor: none

not covered: none

*Level of effort:*

70 to 80 consulting days

mixed levels of consulting staff

*Timing:*

2 to 3 months

*Cost:*

\$50,000 to \$60,000

### 4.3 Option 3 - Optimal Methodology

*Description:*

- up to 50 telephone and/or interviews with personnel representatives from all departments - in headquarters and in the regions;
- up to 50 telephone interviews with finance representatives from all departments -in headquarters and in the regions;
- up to 15 interviews with other representatives in departments (DMs and their delegates);
- survey of 500 affected employees;
- up to 15 telephone interviews with representatives of TBS;
- TBS file review to include a review of program statistics and of documents supporting advice and support;

- departmental file review to include statistics on grievances, as well as extensive costing information (i.e., costing study); and,

- up to 15 industry consultations.

*Strengths:*

- excellent coverage of issues;
- improved reliability.

*Limitations:*

- expensive;
- would take several months to complete;
- increased burden on departments.

*Issues addressed:*

- relevance - adequate coverage
  - well covered: 1
  - average: 2
  - poorly: none
  - not covered: none
- success - adequate coverage
  - well: 3, 4, 8
  - average: 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14
  - poor: none
  - not covered: none
- cost-effectiveness - good coverage
  - well: 15, 16, 17, 18, 19
  - average: 20



poor: none

not covered: none

*Level of effort:*

100 to 125 consulting days

100 days of clerical and survey staff

mixed levels of consulting and clerical/  
survey staff

*Timing:*

4 to 6 months

*Cost:*

\$100,000 to \$150,000

## 5. Additional Evaluation Possibilities

The previous section presented three options for the evaluation of the EDI and ERI from a TBS perspective. The evaluation could also be broadened to include an evaluation of the relevance, success and cost-effectiveness of the program from a federal government perspective. While this would meet with resistance from several of the departments consulted during the course of this study, two options are presented to provide the reader with an overview of what would be required in such a case.

### 5.1 Option A - Limited Methodology

*Description:*

- 15 telephone interviews with personnel representatives in a sample of departments;

- 15 telephone interviews with finance representatives in a sample of departments;
- no interviews with other representatives in departments
- 5 telephone interviews with representatives of TBS;
- TBS file review limited to program statistics;
- no departmental file review; and,
- no industry consultations.

*Strengths:*

- government-wide review of the programs;
- inexpensive;
- entire study can be done fairly quickly;
- limited burden on departments.

*Limitations:*

- not all departments would be consulted;
- resistance/lack of buy-in from departments;
- unreliable.

*Issues addressed:*

The issues addressed would be different from those identified in this study. Within the scope of this evaluation framework study, it is not feasible to identify these. Because of this, an evaluation assessment would be required at the start of the study to determine the issues to be addressed which can also have an impact on the timing and costs as identified. Therefore the reader is

cautioned that the level of effort and costs are best guesses only and could easily be higher.

*Level of effort:*

40 to 50 consulting days

experienced consulting staff

*Timing:*

1 to 2 months

*Cost:*

\$40,000 to \$50,000

## 5.2 Option B - Optimal Methodology

*Description:*

- up to 50 telephone and/or interviews with personnel representatives from all departments - in headquarters and in the regions;
- up to 50 telephone interviews with finance representatives from all departments -in headquarters and in the regions;
- up to 50 interviews with other representatives in departments (DMs and their delegates, managers, etc.);
- survey of 500 affected employees;
- up to 15 telephone interviews with representatives of TBS;
- TBS file review to include a review of program statistics and of documents supporting advice and support;

- departmental file review to include statistics on grievances, extensive costing information (i.e., costing study), as well as documents relevant to the implementation of the programs in the departments; and,

- up to 15 industry consultations.

*Strengths:*

- government-wide review of the programs;
- improved reliability (from option 4).

*Limitations:*

- expensive;
- would take several months to complete;
- increased burden on departments.

*Issues addressed:*

The issues addressed would be different from those identified in this study. Within the scope of this evaluation framework study, it is not feasible to identify these. Because of this, an evaluation assessment would be required at the start of the study to determine the issues to be addressed. As noted in Option 4, the results of the evaluation assessment may have an impact on the timing and costs identified below and therefore the reader should be cautioned that these figures are only reasonable guesses.

*Level of effort:*

150 to 175 consulting days

100 days of clerical and survey staff

mixed levels of consulting and clerical/survey staff

*Timing:*

6 to 8 months

*Cost:*

\$150,000 to \$175,000



## Appendix A - List of Letters and Booklets

### ***A.1 Letters from Treasury Board Secretariat to Deputy Heads, Directors of Personnel, or Heads of Collective Bargaining Directly or Indirectly Impacting on EDI/ERI Administration***

- Regional labour Adjustment Placement Committees (March 8, 1995)
- Management of Term Employees During the Downsizing Period (May 19, 1995)
- The Placement of Alternates (May 24, 1995)
- Suspension of the Separation Benefit (June 5, 1995)
- Long Term Specified Period of Employment Policy (June 6, 1995)
- Human Resources Measures in Bill C-76 (June 19, 1995)
- Letter forwarding Order in Council amending certain provisions of the Work Adjustment Directive (July 15, 1995)
- Letter forwarding Order in Council fixing the Terms and Conditions for the Early Departure Incentive (July 18, 1995)
- Letter issuing The Monitoring Guide on Work Force Adjustment (includes EDI and ERI treatments) (July 27, 1995)
- The Placement of Alternates (August 2, 1995)
- Undertaking Regarding Future Employment by those electing the EDI (August 16, 1995)
- Probity in Relations with Former Public Service employees (September 11, 1995)
- Departure Programs/Alternations (September 15, 1995)
- Voluntary Demotion and Reclassification in the Context of Alternation (November 20, 1995)
- EDI/ERI Program Administration and Accountability (December 15, 1995)
- Effect of Salary Protection/Salary Maintenance in the context of alternation (February 26, 1996)
- Alternations for "incumbent-based" occupational groups (March 18, 1996)

**A.2    *Additional Instructional and Guidance Material Generated by TBS for Departments***

- People in Transition - Knowing Your Options. Booklet (general release) "Early Retirement Incentive and the Proposed Early Departure Incentive" (April 1995)
- People in Transition - Knowing Your Options. Booklet (detailed version for Directors of Personnel) "Early Retirement Incentive and the Proposed Early Departure Incentive" (April 1995)
- Managers Guide to Employment Adjustment (June 1995)
- People in Transition - Knowing Your Options. Booklet "Public Service's Post Employment Regime" (July 1995)
- Work Force Adjustment: Departmental Monitoring Framework for the ERI and EDI (July 1995)
- People in Transition - Knowing Your Options. Booklet "Unpaid Surplus Status" (March 1996)

- Programme de remplacement des groupes professionnels dont la classification est "fondée sur les qualités du titulaire" (18 mars 1996)
- A.2 Matériel d'instruction et d'orientation additionnel produit par le SCT à l'intention des ministères
- Les gens en transition : vérifiez vos options. Brochure (diffusion générale) "Programme d'encouragement à la retraite anticipée et projet de prime de départ anticipé" (avril 1995)
- Les gens en transition : vérifiez vos options. Brochure (version détaillée à l'intention des directeurs de personnel) "Programme d'encouragement à la retraite anticipée et projet de prime de départ anticipé" (avril 1995)
- Guide du gestionnaire concernant la restructuration de l'emploi (juin 1995)
- Les gens en transition : vérifiez vos options. Brochure "Le Régime concernant l'après-emploi dans la fonction publique" (juillet 1995)
- Réaménagement des effectifs : Système de surveillance du réaménagement des effectifs pour les programmes PERA et PDA (juillet 1995)
- Les gens en transition : vérifiez vos options. Brochure "Statut d'excedentaire non rémunéré" (Mars 1996)



## Annexe A - Liste de lettres et de brochures

**A.1 Lettres du Secrétariat du Conseil du Trésor aux sous-chefs, directeurs du personnel, ou chefs des négociations collectives, ayant un impact direct ou indirect sur l'administration des programmes PDA/PERA**

- Comités employé-employeur régionaux (8 mars 1995)
- Gestion du personnel nommé pour une période déterminée pendant la période de réduction des effectifs (19 mai 1995)
- Le placement des remplaçants (24 mai 1995)
- Suspension des indemnités de cessation d'emploi (5 juin 1995)
- Politique sur l'emploi pour une période déterminée de longue durée (6 juin 1995)
- Mesures de ressources humaines dans le projet de loi C-76 (19 juin 1995)
- Lettre concernant l'approbation d'un décret visant à modifier certaines dispositions de la Directive sur le réaménagement des effectifs (15 juillet 1995)
- Lettre concernant le décret fixant les modalités du programme de la prime de départ anticipé (18 juillet 1995)
- Lettre concernant "le guide de surveillance du réaménagement des effectifs" (la PDA et le PERA) (27 juillet 1995)
- Le placement des remplaçants (2 août 1995)
- Engagement relatif à un emploi ou à des relations contractuelles ultérieures pris par l'employé quittant la fonction publique sous le régime de divers programmes de cessation d'emploi (16 août 1995)
- Probité dans les rapports avec d'anciens fonctionnaires (11 septembre 1995)
- Programmes d'encouragement au départ/remplacements (15 septembre 1995)
- Rétrogradations et reclassifications volontaires dans le cadre de remplacement (20 novembre 1995)
- La PDA et le PERA - Administration et responsabilisation (15 décembre 1995)
- Incidences de la protection salariale et du maintien du traitement dans le contexte des remplacements (26 février 1996)

l'étude pour déterminer les enjeux à prendre en compte. Comme on l'a noté à l'option 4, les résultats de l'étude exploratoire peuvent avoir un impact sur l'échéancier et les coûts mentionnés ci-dessous, aussi le lecteur devrait-il se rendre compte que ces chiffres ne sont que des "suppositions raisonnables".

#### *Niveau d'effort :*

150 à 175 jours de consultation;

100 jours de travail pour du personnel de

secrétariat et d'enquête;

niveaux combinés de consultants et de

personnel de secrétariat et d'enquête.

#### *Echéancier*

6 à 8 mois

#### *Coût :*

150 000 \$ à 175 000 \$

- jusqu'à 50 entrevues avec d'autres représentants dans les ministères (SM et leurs délégués, gestionnaires, etc.);
- enquête auprès de 500 employés touchés;
- jusqu'à 15 entrevues téléphoniques avec des représentants du SCT;
- examen des dossiers du SCT y compris les statistiques de programme et les documents d'appui;
- examen des dossiers des ministères, notamment les statistiques de grèves, des informations détaillées sur les coûts (c.-à-d. études de coûts) de même que des documents pertinents pour la mise en oeuvre des programmes dans les ministères; et
- jusqu'à 15 consultations avec l'industrie.

#### *Points forts :*

- revue des programmes à l'échelle du gouvernement;
- fiabilité accrue (par rapport à l'option 4).

#### *Points faibles :*

- coûteux;
- exigerait plusieurs mois pour être menée à terme;
- fardeau accru pour les ministères.

#### *Enjeux pris en compte :*

Les enjeux pris en compte seraient différents de ceux qui sont identifiés dans la présente étude. Dans le contexte de ce cadre d'évaluation, il n'est pas possible de les identifier. Il s'ensuit qu'une étude préparatoire serait nécessaire au début de

#### *Enjeux pris en compte :*

Les enjeux pris en compte seraient différents de ceux qui sont identifiés dans la présente étude. Dans le contexte de ce cadre d'évaluation, il n'est pas possible de les identifier. Il s'ensuit qu'une étude préparatoire serait nécessaire au début de l'étude pour déterminer les enjeux pouvant avoir un impact sur l'échéancier et les coûts mentionnés qu'il faudrait prendre en compte. Aussi le lecteur devrait-il se rendre compte que le niveau d'effort et les coûts ne sont que des estimés et pourraient facilement être plus élevés.

#### *Niveau d'effort :*

40 à 50 jours de consultation;  
personnel de consultation expérimenté.

#### *Echéancier :*

1 à 2 mois

#### *Coût :*

40 000 \$ à 50 000 \$

### 5.2 Option B - Méthodologie optimale

#### *Description :*

- jusqu'à 50 entrevues téléphoniques ou en personne avec des représentants du personnel de tous les ministères - administration centrale et régions;
- jusqu'à 50 entrevues téléphoniques ou en personne avec des représentants des finances de tous les ministères - administration centrale et régions;



5.1 Option A - Méthodologie limitée

Description :

- 15 entrevues téléphoniques avec des représentants du personnel d'un échantillon de ministères;

- 15 entrevues téléphoniques avec des représentants des finances d'un échantillon de ministères;

- pas d'entrevues avec d'autres représentants dans les ministères;

- 5 entrevues téléphoniques avec des représentants du SCT;

- examen des dossiers du SCT limité aux statistiques du programme;

- aucun examen des dossiers des ministères;
- aucune consultation avec l'industrie.

Points forts :

- revue des programmes à l'échelle du gouvernement;

- peu coûteux;

- toute l'étude pourrait être faite rapidement;

- faible fardeau pour les ministères.

Points faibles :

- pas tous les ministères seraient consultés;
- réticence, absence d'engagement des ministères;
- non fiable.

moyenne : 20

faible : aucun

pas de couverture : aucun

Niveau d'effort :

100 à 125 jours de consultation;

100 jours de travail pour du personnel de secrétariat et d'enquête;

niveaux combinés de consultants et de personnel de secrétariat et d'enquête.

Échéancier :

4 à 6 mois

Coût :

100 000 \$ à 150 000 \$

5. Possibilités d'évaluation supplémentaire

La section précédente présentait trois options pour l'évaluation de la PDA et du FERA du point de vue du SCT. L'évaluation pourrait être élargie en incluant une évaluation de la pertinence, du succès et du coût-efficacité du programme du point de vue du gouvernement fédéral. Bien que cela susciterait des réticences de la part de plusieurs des ministères consultés au cours de l'étude, deux options sont présentées pour donner au lecteur une vue d'ensemble de ce qui pourrait être nécessaire dans un tel cas.

Description :	
examen des dossiers du SCT y compris les statistiques de programme et les documents à l'appui;	examen des dossiers des ministères, notamment les statistiques de griefs, de même que des informations détaillées sur les coûts (c.-à-d. études de coûts), et
jusqu'à 15 entrevues téléphoniques avec des représentants du SCT;	jusqu'à 15 consultations avec l'industrie.
enquête auprès de 500 employés touchés;	jusqu'à 15 consultations avec l'industrie.
jusqu'à 15 entrevues avec d'autres représentants dans les ministères (SM et leurs délégués);	jusqu'à 15 consultations avec l'industrie.
finances de tous les ministères - administration centrale et régions;	finances de tous les ministères - administration centrale et régions;
jusqu'à 50 entrevues téléphoniques ou en personne avec des représentants du personnel de tous les ministères - administration centrale et régions;	jusqu'à 50 entrevues téléphoniques ou en personne avec des représentants du personnel de tous les ministères - administration centrale et régions;
jusqu'à 50 entrevues téléphoniques ou en personne avec des représentants du personnel de tous les ministères - administration centrale et régions;	jusqu'à 50 entrevues téléphoniques ou en personne avec des représentants du personnel de tous les ministères - administration centrale et régions;
jusqu'à 15 entrevues avec d'autres représentants dans les ministères (SM et leurs délégués);	jusqu'à 15 consultations avec l'industrie.
enquête auprès de 500 employés touchés;	enquête auprès de 500 employés touchés;
jusqu'à 15 entrevues téléphoniques avec des représentants du SCT;	jusqu'à 15 consultations avec l'industrie.
examen des dossiers du SCT y compris les statistiques de programme et les documents à l'appui;	examen des dossiers des ministères, notamment les statistiques de griefs, de même que des informations détaillées sur les coûts (c.-à-d. études de coûts), et

même que des informations détaillées sur

les coûts (c.-à-d. étude de coûts), et

- aucune consultation avec l'industrie.

*Points forts :*

- relativement peu coûteux;

- toute l'étude pourrait être faite

rapidement;

- meilleure couverture des enjeux;

- fiabilité accrue.

*Points faibles :*

- fardeau accru pour les ministères.

*Enjeux pris en compte :*

- pertinence - couverture adéquate

bonne couverture : 1

moyenne : 2

faible : aucun

pas de couverture : aucun

- succès - couverture adéquate

bonne : 3, 4, 8

moyenne : 5, 6, 7, 9, 10, 12, 13, 14

faible : 11

pas de couverture : aucun

- coût-efficacité - bonne couverture

bonne : 15, 16, 17, 18, 19

moyenne : 20

faible : 17, 18, 19

pas de couverture : aucun

*Niveau d'effort :*

20 à 30 jours de consultation

personnel de consultation expérimenté

*Échéancier :*

4 à 6 semaines

*Coût :*

20 000 \$ à 30 000 \$

4.2 Option 2 - Méthodologie plus générale

*Description :*

- jusqu'à 30 entrevues téléphoniques avec des représentants du personnel de tous les ministères - administration centrale  
seulement;

- jusqu'à 30 entrevues téléphoniques avec des représentants des finances de tous les ministères - administration centrale  
seulement;

- pas d'entrevues avec d'autres représentants dans les ministères;

- jusqu'à 10 entrevues téléphoniques avec des représentants du SCT;

- examen des dossiers du SCT y compris les statistiques de programme et les documents à l'appui;

- examen des dossiers des ministères, notamment les statistiques de griefs, de



## 4. Options d'évaluation

La section suivante présente trois options d'évaluation comme suit :

- une description de l'option;
- ses points forts;
- ses points faibles;
- les enjeux pris en compte dans le cadre de l'option étudiée;
- le niveau d'effort;
- l'échéancier;
- le coût.

### 4.1 Option 1 - Méthodologie limitée

*Description :*

- 15 entrevues téléphoniques avec des représentants du personnel d'un échantillon de ministères;
- 15 entrevues téléphoniques avec des représentants des finances d'un échantillon des ministères;
- pas d'entrevues avec d'autres représentants dans les ministères;
- 5 entrevues téléphoniques avec des représentants du SCT;
- examen des dossiers du SCT limité aux statistiques du programme;
- aucun examen des dossiers des ministères;
- aucune consultation avec l'industrie.

*Points forts :*

- peu coûteux;
  - toute l'étude pourrait être faite rapidement;
  - fardeau limité pour les ministères;
  - tous les enjeux seraient couverts dans une certaine mesure
- Points faibles :*

- pas tous les ministères seraient consultés;
- couverture limitée des enjeux;
- moins fiable.

*Enjeux pris en compte :*

- pertinence - couverture adéquate

bonne couverture : 1

moyenne : 2

faible : aucun

pas de couverture : aucun

- succès - couverture adéquate

bonne : 3, 4, 8

moyenne : 5, 6, 7, 12, 13, 14

faible : 9, 10, 11

pas de couverture : aucun

- coût-efficacité - couverture inadéquate

bonne : 15, 16

moyenne : 20

Sources des données									
Enjeux d'évaluation	Indicateurs	Ministères				Représentants du SCT			
		Finances		Autres		SCT		Ministères	
		Personnel	Finances	Autres	Représentants du SCT	SCT	Ministères	Documents	Industrie
16. Est-ce que la période de récupération cible de douze mois a été réalisée dans tous les ministères? Sinon, pourquoi certains ministères y sont parvenus et d'autres non?	Période de récupération réalisée	Moyen	Moyen	Moyen					
17. Est-ce que les éléments de coût inclus dans le calcul de la période de récupération de 12 mois étaient complets? Sinon, quels éléments auraient dû être ajoutés?	Opinions	Moyen	Moyen	Moyen					Moyen
18. Est-ce que la période de récupération de 12 mois représentait une mesure raisonnable? D'autres mesures auraient-elles été plus pertinentes, utiles, fiables ou appropriées?	Opinions	Moyen	Moyen				Élevé	Élevé	Moyen
19. Est-ce que la mise en oeuvre des programmes a exigé la mise au point de nouveaux systèmes de ventilation? Quels ont été les coûts de ces systèmes? Est-ce que ces coûts auraient pu être évités? Comment?	Incidence rapportée des nouveaux systèmes		Élevé						
19. Existe-t-il une façon plus rentable d'obtenir les résultats réalisés par ces programmes tout en assurant une même équité? Quelle est-elle?	Statistiques ministérielles sur les coûts des systèmes							Élevé/Moyen	
20. Existe-t-il une façon plus rentable d'obtenir les résultats réalisés par ces programmes tout en assurant une même équité? Quelle est-elle?	Opinions	Moyen	Moyen	Moyen	Moyen				Moyen

Sources des données									
Enjeux d'évaluation		Indicateurs				Perceptions/opinions des ministères			
						Moyen	Moyen	Moyen	Moyen
						Personnel	Finances	Autres	Représentants du SCT
Revue des dossiers/ Documents		SCT	Ministères	Industrie					
9. Est-ce que les politiques ont aidé les ministères à assurer la probité? Si oui, de quelle façon? Sinon, pourquoi pas?									Probité rapportée d'après les vérifications ministérielles de PDA/PERA
10. Est-ce que les politiques ont aidé à assurer un traitement équitable? Si oui, de quelle façon? Sinon, pourquoi pas?									Cas de litiges ou de grèves syndicaux à propos de PDA/PERA
11. Dans quelle mesure les politiques et directives ont aidé les ministères à minimiser les impacts pour les employés touchés?									Perceptions/opinions des ministères
12. Quels ont été les plus grands avantages des programmes?									Perceptions/opinions
13. Quels ont été les impacts négatifs des programmes?									Perceptions/opinions
14. Comment les programmes auraient-ils pu être améliorés?									Perceptions/opinions
Coût-efficacité									
15. Globalement, est-ce que la période de récupération cible de douze mois a été réalisée? Sinon, pourquoi pas?									Période de récupération réalisée
S'il y a lieu, indiquer les raisons pour lesquelles la période n'a pas été réalisée									S'il y a lieu, indiquer les raisons pour lesquelles la période n'a pas été réalisée



Sources des données									
Enjeux d'évaluation	Indicateurs	Ministères			Personnel	Finances	Autres	Repré- sentants du SCT	SCT
		Revue des dossiers/ Documents		Ministères					
		Industrie							
5. Les politiques et directives fournies par le SCT étaient-elles bien comprises ? Qu'est-ce qui n'était pas clair ? Qu'arrivait-il suite au manque de clarté des politiques et directives ?		Perceptions/opinions des Ministères	Moyen						
	Cas de litiges ou de griefs syndicaux à propos de PDA/PERA	Faible							Elevé
	Autres impacts rapportés	Elevé							
6. Est-ce que des communications suffisantes ont été amorcées et mainte-nues avec les ministères touchés ? Ces communications étaient-elles adéquates ? Sinon, quels ont été les impacts négatifs?	Perceptions/opinions des ministères quant à l'importance et la qualité des communications	Moyen	Moyen						
	Impacts rapportés	Moyen	Moyen						
7. Est-ce que les avis et le soutien fournis ont été adéquats ? constants ? Sinon, quels ont été les impacts?	Perceptions/opinions du ministère quant à la qualité et à la constance des avis et soutien donnés	Moyen	Moyen						
	Impacts rapportés	Moyen	Moyen						
	Avis et soutien donnés							Elevé	
8. Les cibles visées de réduction des effets ont-elles été atteintes ? Si oui, dans quelle mesure les politiques et directives relatives aux programmes PDA/PERA ont aidé les ministères à réaliser leurs objectifs ? Sinon, dans quelle mesure les politiques et directives ont nu à la réalisation des objectifs par les ministères ?	Nombre ayant profité de PDA/PERA							Elevé	
	Perceptions des ministères sur la façon dont les politiques et les directives ont aidé ou gêné	Moyen	Moyen						

Sources des données											
Enjeux d'évaluation		Indicateurs	Ministères				Représentants du SCT	Revue des dossiers/ Documents	SCT	Ministères	Industrie
			Autres								
Pertinence											
1.	Est-ce que les programmes, tels que conçus, ont répondu aux attentes des ministères ?	Quels sont les besoins des ministères ?	Elevé	Moyen	Moyen	Moyen					
2.	Y avait-il d'autres façons plus efficaces d'aider les ministères à atteindre leurs objectifs de réduction des effectifs que l'on peut garder à l'esprit dans la conception de programmes de nature similaire à l'avenir ?	Quels besoins sont satisfaits grâce aux programmes ?	Elevé	Moyen	Moyen	Moyen					
		D'autres besoins ont-ils été satisfaits d'une autre façon ou y a-t-il eu écarts ?	Elevé	Moyen	Moyen	Moyen					
		Perceptions/opinions des clients et intervenants	Moyen	Moyen	Moyen	Moyen	Faible				Faible
Succès											
3.	À quel point les clients sont-ils satisfaits des aspects importants des services offerts par le SCT ?	Identification des caractéristiques des services du SCT qui sont importantes pour les clients	Elevé	Elevé	Elevé	Elevé					
4.	Les ministères ont-ils obtenu du SCT les services auxquels ils s'attendaient et dont ils avaient besoin ? Sinon, qu'attendait-on de plus ou quels étaient les besoins additionnels ?	Satisfaction des clients à l'endroit du SCT à propos des caractéristiques de service qui sont importantes	Elevé	Elevé	Elevé	Elevé					
		Services attendus ou nécessaires du SCT	Elevé	Elevé	Elevé	Elevé					
		Services obtenus du SCT									
		Ecart									
		Conséquences de ne pas obtenir les services attendus ou nécessaires									

nouveaux systèmes de vérification ?  
Quels ont été les coûts de ces systèmes ?  
Est-ce que ces coûts auraient pu être évités ? Comment ?

20. Existe-t-il une façon plus rentable d'obtenir les résultats réalisés par ces programmes tout en assurant une même équité ? Quelle est-elle ?

### 3.2 Enjeux, indicateurs et matrice des sources de données

Le tableau des pages suivantes délimite les enjeux, les indicateurs et les sources de données appropriées pour travailler sur chaque indicateur. Le tableau indique également le degré de fiabilité de la source pour répondre à la question.

En résumé, les sources de données comprennent ce qui suit :

- Entrevues avec des représentants du personnel et ressources humaines des ministères "les plus touchés" pour traiter des enjeux concernant la PDA et le PERA et, dans les ministères "les moins touchés", pour traiter des enjeux liés au PERA et, à un degré très limité, la PDA.
- Entrevues avec des représentants des directions des finances dans tous les ministères.
- Entrevues avec d'autres employés des ministères. Selon les sujets, il pourrait s'agir des sous-ministres ou de leurs délégués, de gestionnaires ou d'employés touchés.
- Entrevues avec des représentants du Conseil du Trésor. Celles-ci impliquent des représentants engagés dans des activités régulières liées aux politiques et directives, et non ceux qui travaillent à la

- Examen des dossiers et d'autres documents conservés par les ministères, notamment les statistiques sur le personnel (griets, etc.), les statistiques financières (coût des systèmes, etc.) et d'autres documents pertinents (rapports de vérification, etc.).
- Par industrie, on entend les entrevues avec des représentants du secteur privé pour obtenir de l'information sur d'autres programmes de réduction des effectifs.



14. Comment les programmes auraient-ils pu être améliorés ?

### 3.1.3 Coût-efficacité

En général, les enjeux liés au coût-efficacité portent sur le rendement et la qualité des opérations et des programmes

gouvernementaux. On se demande s'il s'agit de la façon la plus appropriée et la plus efficace de réaliser les objectifs poursuivis par rapport à d'autres conceptions et modes de prestation. Fondamentalement, existe-t-il de meilleures façons d'obtenir les résultats poursuivis ? Tel que noté, les enjeux liés au coût-efficacité entourent la PDA et le PERA touchent au calcul de la période de récupération. Parmi les questions spécifiques, mentionnons les suivantes :

15. Globalement, est-ce que la période de récupération cible de douze mois a été réalisée ? Sinon, pourquoi pas ?

16. Est-ce que la période de récupération cible de douze mois a été réalisée dans tous les ministères ? Sinon, pourquoi certains ministères y sont parvenus et d'autres non ?

17. Est-ce que les éléments de coût inclus dans le calcul de la période de récupération de 12 mois étaient complets ? Sinon, quels éléments auraient dû ou auraient pu être ajoutés ?

18. Est-ce que la période de récupération de 12 mois représentait une mesure raisonnable ? D'autres mesures auraient-elles été plus pertinentes, utiles, fiables ou appropriées ?

19. Est-ce que la mise en œuvre des programmes a exigé la mise au point de

Qu'arrivait-il suite au manque de clarté des politiques et directives ?

6. Est-ce que des communications

suffisantes ont été amorcées et maintenues avec les ministères touchés ? Ces communications étaient-elles adéquates ? Sinon, quels ont été les impacts négatifs ?

7. Est-ce que les avis et le soutien fournis ont été adéquats ? constants ? Sinon, quels ont été les impacts ?

8. Les cibles visées de réduction des effectifs ont-elles été atteintes ? Si oui, dans quelle mesure les politiques et directives ont-elles aidé les ministères PDA/PERA à réaliser leurs objectifs ? Sinon, dans quelle mesure les politiques et directives ont-elles nui à la réalisation des objectifs par les ministères ?

9. Est-ce que les politiques ont aidé les ministères à assurer la probité ? Si oui, de quelle façon ? Sinon, pourquoi pas ?

10. Est-ce que les politiques ont aidé à assurer un traitement équitable ? Si oui, de quelle façon ? Sinon, pourquoi pas ?

11. Dans quelle mesure les politiques et directives ont-elles aidé les ministères à minimiser les impacts pour les employés touchés ?

12. Quels ont été les plus grands avantages des programmes ?

13. Quels ont été les impacts négatifs des programmes ?

### 3. Enjeux, indicateurs et

#### sources de données

##### 3.1 Enjeux

Pour les programmes de départ anticipés, les impacts intermédiaires et à long terme comprennent la réalisation des objectifs opérationnels stratégiques des ministères, tels que définis dans la revue de programme. En outre, les prévisions de la PDA et du PERA doivent également être réalisées.

##### 2.2.4 Impacts intermédiaires et à long

- le nombre d'employés en statut d'employé excédentaire non rémunéré (EENR);
- le nombre de placements, d'acceptations au titre de la PDA et du PERA, et de mises à pied après EENR ou refus d'une offre d'emploi raisonnable; et
- nouvelles dotations pour des périodes indéterminées, attrition, congés sans solde, employés à terme, à temps partiel et, si possible, les contrats de service.

Les questions portaient sur ce qui s'est passé suite aux programmes, à savoir est-ce que les résultats prévus ont été réalisés. Les questions comprenaient notamment :

3. À quel point les clients sont-ils satisfaits des aspects importants des services offerts par le SCT ?

4. Les ministères ont-ils obtenu du SCT les services auxquels ils s'attendaient et dont ils avaient besoin ? Sinon, qu'attendait-on de plus ou quels étaient les besoins additionnels ?

5. Les politiques et directives fournies par le SCT étaient-elles bien comprises ? Qu'est-ce qui n'était pas clair ?

Les enjeux reliés aux succès se rapportent à l'efficacité des programmes par rapport à l'atteinte des objectifs et ce, à l'intérieur des budgets prévus et sans résultat indésirable significatif.

##### 3.1.2 Succès

2. Y avait-il d'autres façons plus efficaces d'aider les ministères à atteindre leurs objectifs de réduction des effectifs que l'on peut garder à l'esprit dans la conception de programmes de nature similaire à l'avenir ?

1. Est-ce que les programmes, tels que conçus, ont répondu aux attentes des ministères ?
- répondre à la question générale : le programme est-il pertinent ? Les enjeux

##### 3.1.1 Pertinence

Les enjeux liés à la pertinence sont supposés

Les enjeux ont été classifiés d'après les catégories de pertinence, de succès et de coût-efficacité du Conseil du Trésor. En ce qui concerne le PERA et la PDA, les enjeux suivants ont été identifiés dans le cadre des entrevues et des ateliers avec aussi bien le SCT qu'avec les représentants des ministères. Il est important de noter que les enjeux soulevés portent davantage sur les meilleures pratiques que sur les changements requis, étant donné que la PDA et le PERA sont des programmes étalés sur trois ans qui s'achèveront avant la conclusion de l'évaluation.

(qui reçoit les communiqués de presse sur les programmes), le parlement, les syndicats, et le secteur privé (parce que le monde des affaires peut subir la pression de l'influx d'employés du gouvernement, ou parce qu'il peut être lui-même soucieux d'instituer des programmes similaires).

### 2.2.3 Impacts immédiats

Des impacts immédiats, ou résultats, surviennent quand des groupes sont atteints par les produits du programme.

Caractéristiquement, ces résultats sont des réponses exprimées en termes de perceptions, d'attitudes ou de comportements de la part des groupes touchés. Pour les programmes de départ anticipé, cela peut se traduire par une

satisfaction à l'endroit de différents aspects des services fournis par le SCT (perception), une compréhension claire des politiques et directives, la conviction que des communications à la fois suffisantes et adéquates avaient été amorcées et maintenues avec les ministères touchés (attitudes) et un respect des politiques (comportement).

Les politiques et les directives devraient également aider les ministères à :

- réaliser les cibles de réduction établis dans leurs plans ministériels;
- éliminer des postes, fonctions et équivalents salariaux;
- être rentables financièrement;
- assurer la probité;
- assurer l'équité;
- minimiser les impacts pour les employés touchés.

Il est important de noter que les politiques et directives ne peuvent qu'aider les ministères.

Comment le ministère fonctionne dans le cadre de ces politiques et directives ne peut nécessairement être imputé au SCT. En outre, d'autres initiatives sont en place dans les ministères pour les aider à réaliser leurs objectifs individuels liés à la revue de programme. Il serait dès lors difficile, sinon impossible, de déterminer dans quelle mesure les deux programmes incitatifs à eux seuls ont contribué au succès du ministère individuel.

Cependant, en vertu du cadre de gestion et d'imputabilité du SCT pour les programmes, les ministères, agences et sociétés de la Couronne devront rendre compte de la gestion prudente et effective des programmes PDA et PERA. Le test de coût-efficacité sera une période de récupération de douze mois sur le total des dépenses associées aux dépenses spéciales pour les programmes de départ spéciaux. Par période de récupération, on entend la période de temps nécessaire pour récupérer les dépenses, par les économies réalisées dans les salaires et avantages sociaux au sein de l'organisme. On le calcule sous la forme du ratio entre les coûts totaux de départ encourus sur la période de trois ans par rapport au changement dans les dépenses en salaires et avantages sociaux entre 1994-1995 et 1997-1998.

Tel qu'indiqué dans le cadre d'analyse, les ministères doivent également fournir des informations précises, à l'heure et fiables sur :

- le nombre d'employés excédentaires (y compris les cadres), par province de travail, groupe d'occupation, genre, âge, première langue officielle et appartenance à des groupes d'équité en matière d'emploi;



## 2.2.1 Activités et produits

Les *activités* sont ce qu'accomplit le SCT pour réaliser son mandat. En général, les activités suscitent des coûts d'une sorte ou d'une autre. Les *produits* sont ce à quoi on peut s'attendre et représentent le résultat d'activités.

Pour les programmes de départ anticipé, les activités et produits comprennent :

- développement et promulgation de politiques et directives, y compris les formats de rapport;
- coordination ou participation à des comités et à des réunions, y compris les réunions du comité et du sous-comité du personnel des MPT (présence seulement), les coordonnateurs de réseau de la DRE, les forums des agents financiers principaux, les réunions des chefs de vérification, et celles du comité conjoint d'adaptation (CCA);
- suivi continu par le développement d'un système de surveillance et de rapport, résultant en rapports trimestriels, de paie, et autres;
- gestion des réserves de fonds PDA/PERA;
- gestion du risque par le développement de systèmes de gestion du risque, à l'aide, notamment, de guides de vérification et guides de surveillance, et par la délégation de pouvoirs;
- avis et soutien, y compris l'interprétation et l'arbitrage de politiques et directives, les bulletins d'information, la correspondance informelle et une ligne de conseils/dépannage.

On trouvera à l'annexe A une liste des lettres, des instructions additionnelles et des

directives générales du Secrétariat du Conseil du Trésor en date de mars 1996.

Le SCT dirige des activités relativement à d'autres aménagements des effectifs mais elles se situent en dehors du champ de cette étude. Par exemple, il y a la gestion des relations entre le gouvernement fédéral et les syndicats.

## 2.2.2 Portée

La portée réfère au groupe ou groupes qui sont touchés ou ont été touchés par les programmes. Cela peut comprendre des clients de même que des agents co-prestation des programmes, et d'autres intervenants (ceux qui ont un intérêt dans les programmes mais qui ne sont pas directement impliqués dans leur conception ni dans leur prestation) Pour les programmes de départ anticipés, les clients sont les sous-ministres et leurs délégués de tous les ministères pour le PERA, et des ministères les plus touchés pour la PDA.

Les agents de co-prestation comprennent les services de ressources humaines, des finances et les groupes de vérification/évaluation/revue des autres ministères. Le ministère des Travaux Publics et Services gouvernementaux Canada doit également émettre les chèques pour les employés qui bénéficient d'un des deux programmes, aussi ce ministère est-il considéré comme un agent de co-prestation.

*Les intervenants et parties intéressées* comprennent les employés (qui peuvent être admissibles ou non à l'un des programmes), le grand public ou les contribuables (qui, comme pour la plupart des programmes et services du gouvernement fédéral, peuvent avoir un intérêt dans l'équité et le coût-efficacité des programmes), la presse

Programmes d'incitation au départ				
Mission: Aider les ministères à réaliser leurs objectifs de réduction des effectifs par des incitations au départ qui traitent avec justice et efficacité les employés excédentaires quittant la fonction publique				
Activités	Produits	Portée	Impacts immédiats	Impacts interm. / long terme
<ul style="list-style-type: none"> <li>- développement et promulgation de politiques et directives</li> <li>- coordonner ou participer à des réunions ou comités</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comité et sous-comité du personnel des MPT</li> <li>- Coordonnateur de réseau de la DRE</li> <li>- Forum des agents financiers principaux</li> <li>- Chefs de réunions de vérification</li> <li>- Comité conjoint d'adaptation (CCA)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Clients</li> <li>- Sous-ministres et leurs délégués</li> <li>- Ministères les plus touchés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agents de prestation</li> <li>- autres ministères</li> <li>- Ressources humaines</li> <li>- Finances (Paié)</li> <li>- Vérification/évaluation/revue</li> <li>- TPSCG</li> <li>- Intervenants/Parties intéressées</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- les objectifs opérationnels des ministères sont réalisés tels qu'établis dans l'examen des programmes</li> <li>- les objectifs anticipés de PDA/PERA sont réalisés</li> <li>- compréhension claire des politiques et des directives</li> <li>- adhésion aux politiques</li> <li>- amorçe et maintien de communications suffisantes et appropriées avec les ministères touchés</li> <li>- politiques et directives pour aider les ministères à :</li> <li>- réaliser les objectifs de réduction fixés dans les plans ministériels</li> <li>- éliminer les postes, fonctions et équivalents salariaux</li> <li>- assurer le coût-efficacité</li> <li>- assurer la probité</li> <li>- assurer un traitement équitable</li> <li>- minimiser l'impact pour les employés touchés</li> </ul>



En décembre 1991, la politique de

réaménagement des effectifs a été renforcée, à la recommandation du Conseil national mixte, et est devenue la Directive sur le réaménagement des effectifs (DRE). Elle venait renforcer les dispositions de base de la politique précédente. Elle complétait également les initiatives du gouvernement fédéral en matière de commercialisation, privatisation et déconcentration des services en offrant aux employés touchés des possibilités additionnelles comme des montants forfaitaires. De même, la Directive garantissait une offre d'emploi raisonnable à chaque employé recruté pour une période indéterminée dont les services ne seraient plus requis en raison d'un réaménagement des effectifs et, dans le cas d'une

privatisation ou de commercialisation, l'offre d'emploi devait être faite dans la même région géographique. La Directive prévoyait également une protection salariale non limitative et la possibilité pour les employés non touchés de se porter volontaires pour devenir excédentaires au lieu des employés touchés.

Le DRE non seulement reconnaît l'importance qu'il y a de garder les employés dans la fonction publique, mais également d'offrir aux employés la possibilité de la quitter, compte tenu de la nécessité d'effectuer des réductions continues dans la fonction publique.

## 2.2 Cadre d'analyse du rendement

Le projet d'amélioration des rapports au Parlement<sup>3</sup> met l'accent sur les résultats et

3 Secrétariat du Conseil du Trésor, "La réforme des prévisions : Directives en vue d'améliorer la présentation au Parlement de l'information sur la gestion des dépenses", Projet, 25 janvier 1996.

sur la mesure du rendement. Un aspect de cette priorité fait appel au développement d'un cadre d'analyse du rendement qui est un instrument utilisé de façon courante pour aider à définir "l'image globale" d'un ministère, d'une activité clé ou d'un secteur d'activité.

On trouvera à la page suivante le cadre d'analyse du rendement pour les programmes de départ anticipé (PDA et PERA combinés). En gardant à l'esprit que le cadre définit "l'image globale", ce cadre a pour objet d'aider le lecteur à comprendre que l'ensemble des objectifs et des activités devrait être poursuivi avec des cibles communes à atteindre et des produits ou des résultats bien définis. Dès lors, alors que les activités et les objectifs sont liés et peuvent donc être lus de façon linéaire, la portée et les impacts s'appliquent à la plupart, et même à toutes les activités et à tous les résultats, et ne sont donc pas liés de façon linéaire.

Les paragraphes qui suivent donnent de plus amples détails sur ce cadre. Il importe de noter que le but d'un tel instrument n'est pas d'analyser et de décrire en détail tous les éléments du cadre, mais bien de fournir un aperçu des *moyens* mis en oeuvre (activités et produits) par le Secrétariat du Conseil du Trésor, de même que de préciser les *personnes visées* (portée) par ces mesures ainsi que les *objectifs* poursuivis (impacts immédiats) et leur *durée* (impacts intermédiaires et à long terme).



## 2. Montant forfaitaire :

- a) *Traitement de base* : Les employés reçoivent 39 semaines de rémunération régulière s'ils comptent moins de cinq années d'emploi continu dans la fonction publique; 52 semaines de rémunération régulière s'ils en comptent plus de cinq et ne sont pas admissibles à une pension immédiate non réduite; et jusqu'à 52 semaines s'ils ont plus de cinq ans d'emploi continu dans la fonction publique et sont admissibles à une pension non réduite.

b) *Allocation de service* : Cette allocation

n'est pas offerte aux employés qui comptent moins de cinq années d'emploi continu dans la fonction publique ou qui ont droit à une pension non réduite. Cette indemnité représente un certain nombre de semaines additionnelles de rémunération régulière et se calcule d'après l'âge et le nombre d'années d'emploi continu de l'employé. Si on additionne l'âge et de l'employé et que le total se situe entre 50 et 54, l'employé a droit à une semaine additionnelle de rémunération régulière. Si le total se situe entre 55 et 59, l'employé a droit à deux semaines, entre 60 et 64 à trois semaines, entre 65 et 69 à quatre semaines, et entre 70 et 74 à cinq semaines. Si le total s'élève à 75 et plus, il a droit à six semaines de rémunération régulière.

## 3. En outre, une allocation d'études et de formation peut également être offerte aux employés, sauf à ceux qui reçoivent

des prestations de retraite au titre de la *Loi sur la pension de la fonction publique* (LPPF). Cette allocation d'au plus 7 000 \$ est en fait un remboursement à l'employé (sur présentation de pièces justificatives) des frais d'études ou de formation encourus pour se préparer à occuper un emploi à l'extérieur de la fonction publique fédérale.

Sur la base d'une enquête auprès des ministères au printemps 1995, le coût direct associé à la PDA était estimé à 1,5 milliard de dollars.

### 2.1.3 Directive sur le réaménagement

des effectifs

Au cours des 25 dernières années, les fonctionnaires fédéraux déclarés excédentaires ont bénéficié d'une forme de protection pour atténuer les effets de congédiements éventuels. Les dispositions initiales pour atténuer les effets des ajustements dans les effectifs du gouvernement fédéral s'appelaient les procédures de remaniement de l'effectif. Ces procédures avaient été ratifiées en 1969 et ont été à la base de la Directive actuelle sur le réaménagement des effectifs.

Les changements conduisant au cadre actuel de la directive peuvent être retracés à 1986, quand les dispositions sur la rémunération en remplacement de la partie non expirée de la période de priorité excédentaire ont été approuvées et ont fait partie de la politique révisée d'aménagement des effectifs suite au budget de 1985 prévoyant une réduction de la fonction publique de l'ordre de 15 000 années-personnes.

Depuis cette époque, quelque 30 000 employés ont été directement affectés par le réaménagement des effectifs.

- Agriculture et Agro-alimentaire;
- Commission canadienne des grains
- Conseil national de commercialisation des produits agricoles
- Administration du rétablissement agricole des Prairies

- Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transports et de la sécurité des transports;
- Citoyenneté et Immigration;
- Environnement;
- Finances;
- Pêches et Océans;
- Office du transport du grain;
- Développement des ressources humaines;
- Industrie;
- Défense nationale;
- Ressources naturelles;
- Travaux publics et Services gouvernementaux;
- Transports;
- Secrétariat du Conseil du Trésor.

Seuls les employés normés pour une période indéterminée qui ont été déclarés excédentaires sont admissibles à la prime de départ anticipé. Le personnel cadre n'a pas droit à la PDA, car celle-ci fait double emploi avec la Politique de transition dans la carrière des cadres de direction qui leur offre des avantages comparables. Par ailleurs, les employés qui décideront de se prévaloir du Programme d'encouragement à la retraite anticipée (PERA) n'auront pas droit à la PDA.

Les dispositions relatives à la PDA prévoient le versement d'un paiement en espèces aux

employés admissibles qui acceptent de démissionner de la fonction publique. Ce paiement comprend une indemnité de départ calculée d'après le taux en vigueur dans le cas des mises en disponibilité, ainsi que l'accès à une allocation d'études ou de formation si l'employé y est admissible. Les employés qui comptent moins de cinq années de service et ceux qui ont immédiatement droit à leur pension non réduite recevront un paiement moins élevé. Les employés qui acceptent la PDA ne sont pas admissibles à la rémunération en remplacement de la partie non expirée de leur période de priorité d'excédentaire ni à aucun autre paiement forfaitaire prévu par la Directive sur le réaménagement des effectifs (DRE).

Les employés excédentaires des ministères "les plus touchés" qui choisissent de ne pas accepter la PDA se voient attribuer, en vertu des nouvelles dispositions de la DRE, le statut de fonctionnaire excédentaire rémunéré pendant une période de six mois. Si aucune offre d'emploi raisonnable ne leur est faite pendant cette période, ils se voient attribuer le statut de fonctionnaire excédentaire non rémunéré pendant une période de 12 mois. Si, à la fin de cette période, aucune offre d'emploi raisonnable ne leur a été faite, ils sont mis en disponibilité.

La PDA peut comprendre jusqu'à trois des éléments suivants (le paiement total des deux premiers éléments ne peut dépasser un montant maximum précis) :

# 1. Indemnité de départ : les employés

reçoivent deux semaines de rémunération pour la première année complète d'emploi continu dans la fonction publique et une semaine pour chaque autre année complète.



- opter en faveur d'une allocation annuelle versée au titre de la LPFP avant de quitter la fonction publique;

- ne pas avoir opté pour la Prime de départ anticipé (PDA) ni pour le versement d'une somme forfaitaire dans le cadre du Programme de réduction du personnel civil (PRPC) du ministère de la Défense nationale (MDN) ni, dans le cas d'un employé de direction, pour un règlement négocié en vertu de la Politique de transition dans la carrière des cadres de direction (PTCCD);
- ne pas avoir reçu d'offre d'emploi raisonnable avant de quitter la fonction publique, s'il est assujéti à la Directive sur le réaménagement des effectifs (DRE);

- ne pas avoir reçu une offre pour un autre emploi dans la fonction publique, s'il est assujéti à la PTCCD;
- ne pas avoir reçu une offre de transfert d'emploi chez le nouvel employeur, dans le cas de fonctions cédées à l'extérieur de la fonction publique, qu'il s'agisse d'une dévolution à une autre instance gouvernementale, de commercialisation ou de privatisation.

Les employés participant au PERA ont également droit aux avantages suivants :

- la protection offerte par le Régime de prestation supplémentaire de décès au taux exigé des employés permanents (à la condition qu'ils choisissent de continuer de participer au régime);
- la rémunération tenant lieu de période de priorité d'excédentaire non expirée (rémunération maximale de six mois);
- une allocation de cessation d'emploi (rémunération maximale de 15 semaines)

jusqu'à la modification de la DRE au moyen d'une loi (été 1995);

- une indemnité de départ calculée au taux utilisé pour la mise en disponibilité (deux semaines de rémunération pour la première année de travail complète et une semaine pour chaque autre année complète moins toute allocation de départ reçue pour une mise en disponibilité antérieure. Pour le personnel cadre, cette indemnité est d'une semaine de rémunération pour chaque année de service complète jusqu'à concurrence de 28 semaines de rémunération, moins le nombre de semaines de rémunération déjà obtenues au titre d'une autre indemnité de départ).

D'après un sondage des ministères au printemps 1995, alors qu'on a confirmé le chiffre de réduction des effectifs de 45 000 emplois à plein temps, la valeur actuarielle de l'exemption des réductions de pension au titre du PERA se projetait à 800 millions de dollars.

## 2.1.2 Prime de départ anticipé<sup>2</sup>

Dans les ministères "*les plus touchés*", le gouvernement a suspendu la garantie d'une offre d'emploi raisonnable avant toute possibilité de mise à pied, mais a introduit une PDA sous forme de paiement forfaitaire. Au cours de la période de trois ans après la proclamation de la loi sur le budget de 1995, la PDA ne sera mise à la disposition que des ministères "*les plus touchés*", à savoir, en date du 15 mars 1996 :

<sup>2</sup> Source: Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Guide du gestionnaire concernant la restructuration de l'emploi*, Mars 1995.



ministères "les plus touchés". Par conséquent, ce cadre est basé sur l'environnement du gouvernement fédéral en date au 15 mars 1996.

## 2. Profil des programmes de départ anticipé

### 2.1 Vue d'ensemble

L'information dans les sections qui suivent provient directement de divers documents du Conseil du Trésor. Cependant, compte tenu des contraintes identifiées, ces documents peuvent être mis à jour, révisés, ajustés au cours de l'exécution des programmes et peuvent des lors n'être plus exacts à une date ultérieure.

#### 2.1.1 Programme d'encouragement à la retraite anticipée<sup>1</sup>

Le PERA vise à atténuer pour les employés de 50 à 54 ans, inclusivement, déclarés excédentaires les conséquences financières d'une retraite anticipée. Sans ce programme les employés entre 50 et 54 ans qui décident de prendre une retraite anticipée de la fonction publique peuvent voir leur pension réduite de 5% par année en dessous de 55 ans, ou jusqu'à 25%. La réduction de la pension sera annulée pour les employés admissibles qui opteront pour le PERA. Toutes les conditions habituellement applicables aux pensions versées en vertu de la *Loi sur la pension de la fonction publique* (LFPF), y compris l'indexation, s'appliqueront également aux pensions versées dans le cadre du PERA. Cependant,

1 Source : Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Guide du gestionnaire concernant la restauration de l'emploi*, Mars 1995.

il convient de noter que les avantages spéciaux liés au PERA cesseront à tout jamais si son bénéficiaire obtenait un autre emploi dans la fonction publique et redevenait cotisant au titre de la LFPF.

Cet incitatif est offert pendant une période de trois ans, du 1er avril 1995 au 31 mars 1998, aux employés nommés pour une période indéterminée déclarés excédentaires et ce, dans tous les ministères et organismes dont le Conseil du Trésor est l'employeur. Il est également offert aux cadres supérieurs nommés pour une période indéterminée qui ont été déclarés excédentaires dans ces mêmes ministères et organismes. Pour y être admissible, l'employé doit remplir TOUTES les conditions suivantes :

- Il doit être déclaré excédentaire durant la période de trois ans. Tout employé qui était déclaré excédentaire au 1<sup>er</sup> avril 1995 doit recevoir un nouvel avis de statut d'employé excédentaire pour être admissible au programme;
- Il doit compter au moins cinq ans de service ouvrant droit à la pension;
- Il doit compter au moins dix ans de service dans la fonction publique. Le travail à temps partiel peut être comptabilisé dans ces années;
- Il doit avoir au moins 50 ans, mais ne pas avoir atteint 60 ans au moment où il quittera la fonction publique.

L'employé doit également :

- choisir l'option du PERA dans les 60 jours civils suivant la date d'émission de l'avis de statut d'excédentaire, et il doit quitter la fonction publique dans les six mois suivant cet avis ou à la fin d'une prolongation de cette période que l'administrateur général peut juger nécessaire pour des motifs opérationnels;

programmes PDA et PERA par l'identification systématique et l'analyse subséquente des caractéristiques principales de rendement des programmes PDA et PERA. Les indicateurs de rendement sont fondés sur des sources de renseignement pratiques et crédibles.

Au cours de l'élaboration du cadre, des ateliers ont été organisés avec des représentants des ministères "*les plus touchés*" et "*les moins touchés*". Ces ateliers ont fourni des points de vue précieux sur de nombreux aspects pratiques des programmes de la part de ceux qui sont responsables de les mettre en oeuvre dans leur propre ministère.

Ce cadre d'évaluation ne concerne que (et se limite à) la pertinence, le succès et le coût-efficacité des politiques et directives du SCT dans la mesure où elles sont touchées par l'environnement opérationnel des ministères. Cela signifie que l'étude se concentre sur ce qu'a fait le SCT et ce que les ministères ont fait à cause du SCT, et non sur la façon dont les ministères gèrent les programmes.

Naturellement, on reconnaît qu'il ne s'agit là que d'une partie seulement de la structure globale d'imputabilité et d'évaluation. Comme paramètre principal d'évaluation et indicateur principal de l'efficacité du programme dans l'évaluation globale de ces programmes, on cherche à déterminer si les fonds publics consacrés à ces nouveaux programmes ont atteint les résultats promis dans les délais annoncés. L'évaluation est faite au moyen de composantes de gestion financière et de comptabilité.

Comme paramètre d'évaluation secondaire, on cherche à déterminer si les ministères qui se sont départis d'emplois en vertu des dispositions des nouveaux programmes PDA

#### 1.4 Contraintes

- Les ministères ont la responsabilité de la gestion effective des programmes au niveau local, dans laquelle le SCT ne pourrait et ne devrait pas s'impliquer.
  - Le rôle clé et crucial du SCT à ce niveau consiste à créer l'environnement pour la prestation et la gestion du programme, à savoir, clarté des politiques, communication avec les ministères, brochures, lettres d'instructions, leadership au sein des comités, orientation, normes de contrôle, comme les cadres de vérification et de surveillance.
  - Les ministères ont la responsabilité de la gestion effective des programmes au niveau local, dans laquelle le SCT ne pourrait et ne devrait pas s'impliquer.
- Dès lors, le véritable critère de participation du Secrétariat du Conseil du Trésor dans le cadre d'évaluation devrait refléter les réalités suivantes :

Une contrainte importante dans l'élaboration d'un cadre d'évaluation des programmes PDA et PERA à ce stade précoce tient à la nature évolutive de cette initiative et à la continuation des réductions des dépenses du gouvernement fédéral. Par exemple, depuis le début de cette étude, le budget fédéral de 1996, qui a un impact direct sur les programmes en cause, a été annoncé. En outre, de nouveaux ministères ont été régulièrement ajoutés à la liste des



effectifs. Deux programmes additionnels – les congés avec étallement du revenu et le congé de transition préalable à la retraite – ont également été annoncés pour offrir aux employés non excédentaires des modalités de travail plus souples tout en aidant les gestionnaires à réaliser les réductions prévues dans le budget salarial.

En avril 1995, tous les ministères fédéraux ont été en mesure d'offrir aux employés excédentaires admissibles le PÉRA qui comprenait, jusqu'en juillet 1995, une indemnité de départ additionnelle de 15 semaines. Une politique pour la gestion des remplaçants a été instituée en mai pour permettre aux employés qui seraient déclarés excédentaires mais qui souhaitaient continuer à travailler pour le gouvernement de changer d'emploi avec un autre employé qui serait disposé à quitter la fonction publique. En juillet, les ministères "les plus touchés" étaient en mesure d'offrir le programme PÉA et les employés ont eu 60 jours à partir de leur avis d'emploi excédentaire pour opter pour ce programme.

## 1.2 Politique de revue gouvernementale

L'objectif de la politique de revue actuelle du gouvernement fédéral, telle que modifiée en juillet 1994, est de faire en sorte que le gouvernement :  
 • « dispose d'une information actuelle, pertinente et basée sur des faits à propos de la pertinence de ses politiques, de ses programmes et de ses opérations, y compris les résultats qu'il obtient, et « se serve de cette information pour améliorer la gestion et le coût-efficacité des politiques, des programmes et des opérations, et pour rendre compte des résultats. »

## 1.3 Objectif et portée

La politique gouvernementale exige que :

- « les gestionnaires surveillent les aspects clé du rendement de leurs programmes et opérations;
- « les ministères et organismes entreprennent des évaluations, des vérifications et autres examens pour apprécier le rendement de leurs politiques, de leurs programmes et de leurs opérations, et...
- « les ministères, organismes et agences centrales se servent des résultats des examens et autres données sur le rendement pour prendre des décisions destinées à rendre leurs programmes financièrement efficaces ... et à favoriser une saine gestion ainsi que l'imputabilité dans l'utilisation des fonds publics. »

Le but de ce cadre d'évaluation est de fournir une base pour la gestion et l'évaluation des programmes PÉA et PÉRA, et d'aider les gestionnaires du Conseil du Trésor à respecter les objectifs de la politique de revue gouvernementale par la collecte, l'analyse et le rapport sur les données principales de rendement. Le cadre est destiné à contribuer à la gestion opérationnelle et ministérielle ainsi qu'aux besoins des agences centrales en information sur le rendement, comme on l'a décrit dans la section précédente.

Le cadre identifie les activités/produits de programmes clés, les groupes-clients visés et les impacts. Il a pour but de présenter les enjeux éventuels, les besoins en données et les démarches analytiques permettant une évaluation crédible afin de contribuer à la gestion opérationnelle et générale des



annuelles seraient accrues de 9,2 milliards de dollars d'ici à 1998-1999.

Au moment de la rédaction de ce rapport, l'impact de l'examen des programmes II sur le nombre d'employés n'avait pas encore été déterminé.

Le gouvernement a divisé la fonction publique en deux catégories de ministères en termes de seuil pour "les plus touchés" par les réductions d'effectifs. Les ministères faisant face à des réductions de dépenses au-delà de ce seuil et ayant à faire face à des ajustements majeurs d'effectifs sont désignés "ministères les plus touchés" dans la mesure où on juge qu'ils ne sont pas capables d'effectuer les réductions de postes ni par l'attribution normale des effectifs, ni par les mesures existantes de réaménagement des effectifs ni, enfin, par d'autres mesures de gestion. À ce jour (15 mars 1996), quatorze ministères et organismes de la fonction publique ont été désignés "plus touchés". Tous les autres ministères sont jugés moins touchés.

En même temps que les annonces dans le budget de 1995, des mesures ont été introduites pour aider les ministères à réaliser leurs objectifs de réduction. Les deux programmes, PERA et PDA, ont été conçus pour aider les ministères et les autres organismes à gérer la compression des effectifs à la suite de l'examen des programmes. Les ministères "les plus touchés" ont accès aux deux programmes, tandis que les autres n'ont accès qu'au PERA.

Ces programmes n'étaient pas conçus pour remplacer la directive existante sur le réaménagement des effectifs (DRE), mais plutôt pour la compléter. En fait, la DRE reste en application et demeure l'instrument par excellence de réaménagement des

Conformément à des directives fédérales récentes visant à mieux définir toute nouvelle initiative à un stade initial, particulièrement en termes d'objectifs mesurables, d'indicateurs de rendement et des besoins liés au rassemblement des données pour mesurer ce rendement, le Secrétariat du Conseil du Trésor a demandé que soit élaboré un cadre d'évaluation pour le Programme d'encouragement à la retraite anticipée (PERA) et la Prime de départ anticipé (PDA). Ce cadre a pour objectif d'appuyer la gestion opérationnelle et ministérielle tout en fournissant une assise à partir de laquelle on pourra effectuer à l'avenir des évaluations efficaces et efficaces des initiatives. Ce rapport décrit le cadre d'évaluation pour les programmes PERA et PDA. Il a été conçu en fonction des meilleures pratiques d'évaluation courantes, conformément aux politiques et pratiques du Conseil du Trésor.

## 1.1 Historique

Le budget du 27 février 1995 annonçait des plans à l'échelle du gouvernement visant à éliminer les programmes et services identifiés dans l'examen des programmes 1994-1995. Cette élimination de programmes résulterait en une réduction des effectifs du gouvernement fédéral de l'ordre de 45 000 postes et, au bout de la troisième année (1997-1998), entraînerait des économies annuelles de 7,2 milliards de dollars. Dans le budget de 1996, on a annoncé que dans le cadre de l'examen des programmes phase II, les économies

\* La présente étude a été rédigée à l'externe.

- Un Cadre de contrôle ministériel du réaménagement des effectifs a été publié.

Conformément à de récentes lignes directrices fédérales visant à assurer une meilleure définition de nouvelles initiatives des leur premier stade, notamment en ce qui a trait aux objectifs mesurables, aux indicateurs de rendement et à l'information à recueillir pour mesurer le rendement, le Secrétaire du Conseil du Trésor a confié à des conseillers en gestion la tâche de mettre au point un cadre d'évaluation des programmes PDA et PERA. Le cadre vise à assurer un soutien à la gestion opérationnelle et à la gestion ministérielle et à fournir les critères de base pour permettre l'évaluation efficace et efficiente des activités dans l'avenir. L'étude a été menée en prévision de l'évaluation des programmes PDA et PERA durant l'année financière 1998-1999.

#### La réponse de la direction

Après avoir amorcé l'élaboration de ce cadre d'évaluation, le SCT a fourni aux ministères un guide de vérification et il a communiqué avec les sous-ministres pour discuter d'un cadre ministériel de contrôle de la gestion des ressources humaines et financières, assorti d'un indicateur de récupération sur douze mois. Les instruments de gestion financière et comptables proposés fourniront un indicateur précieux de l'efficacité des programmes - à savoir dans quelle mesure l'utilisation de deniers publics aux fins des programmes de départ anticipé aura permis d'atteindre les résultats visés. En confrontant les résultats de leurs propres vérifications internes au cadre de contrôle, les ministères seront également en mesure d'évaluer si les initiatives en matière des compressions sont administrées de façon stratégique, en conformité avec les paramètres généraux en usage chez eux.

Le Secrétaire étudiera les propositions d'évaluation et décidera au début de 1998 quelle est la méthode d'évaluation la plus pertinente. La décision ultime se fondera sur l'approche la plus économique à utiliser, selon qu'on aura décidé des motifs de préoccupation plus ou moins importants à la suite de l'évaluation des vérifications et des rapports des ministères.

Le Secrétaire accepte le cadre d'évaluation qui a été élaboré par des conseillers en gestion conformément aux meilleures pratiques en vigueur en matière d'évaluation, ainsi qu'à la politique et aux pratiques du SCT. Mis au point avec la collaboration de représentants des ministères «les plus touchés» aussi bien que de ministères «les moins touchés», le cadre définit certains enjeux possibles, les besoins en information et les démarches à envisager. À titre de base d'évaluation des politiques et des lignes directrices du SCT, il constitue l'un des éléments d'une structure d'ensemble d'évaluation et de contrôle de l'obligation de rendre compte. L'élaboration de ce cadre d'évaluation fait partie d'une démarche continue et globale de contrôle et d'évaluation de la gestion des activités ministérielles et des activités opérationnelles et du rendement des programmes PDA et PERA.



## Réponse de la direction

Dans le budget de février 1995, on annonçait à l'échelle de l'ensemble du gouvernement des plans visant à supprimer les programmes et les services identifiés dans l'Examen des programmes de 1994-1995. La suppression des programmes visés entraînera une réduction de quelque 45 000 postes des effectifs du gouvernement fédéral dès la troisième année (1997-1998). Parallèlement à l'annonce budgétaire de 1995, des mesures ont été prévues pour faciliter la réalisation des objectifs de réduction des ministères. Ainsi, on a conçu deux programmes, soit le Programme d'encouragement à la retraite anticipée (PERA) et la Prime de départ anticipée (PDA) pour faciliter la compression des effectifs dans les ministères. De plus, le gouvernement a désigné certains ministères comme étant « les plus touchés », c'est-à-dire estimés incapables d'assurer les compressions d'emploi prévues par simple attrition, grâce aux mesures de réaménagement des effectifs en cours et en faisant appel à d'autres instruments de gestion. Les ministères « les plus touchés » ont accès aux deux programmes, tandis que tous les autres n'ont accès qu'au PERA.

Ces deux programmes n'ont pas été conçus pour remplacer la Directive sur le réaménagement des effectifs (DRE) actuellement en vigueur, mais plutôt pour la compléter. La DRE continue d'être en vigueur et demeure le principal instrument de réaménagement des effectifs. Deux programmes additionnels, le Programme de congé avec étallement du revenu et le Programme de congé de transition préalable à la retraite, ont également été annoncés de manière à assurer aux employés non excédentaires une plus grande souplesse dans les modalités de travail, tout en facilitant aux

gestionnaires la réalisation des objectifs en matière de réduction des budgets salariaux.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a pris diverses initiatives à la lumière des observations formulées par le vérificateur général en 1992, à la suite de la vérification de la Directive sur le réaménagement des effectifs. Le Secrétariat s'est vivement préoccupé de faire en sorte que les mécanismes nécessaires de décision, de vérification et de contrôle soient en place, non seulement pour la DRE mais aussi pour les deux nouveaux programmes. À cette fin, il a fourni aux ministères plusieurs documents aux fins de la gestion et du contrôle des activités de compression.

- Le Secrétariat du Conseil du Trésor a créé un cadre redimensionnel de restructuration de l'emploi qui met l'accent sur le rôle et la responsabilisation des sous-ministres. Une lettre destinée à l'ensemble des sous-ministres attirait leur attention sur les questions relatives à la gestion des ressources humaines et financières et à l'obligation de rendre compte, et sur un indicateur de rentabilité pouvant garantir une meilleure gestion des deniers publics tirés de la réserve centrale. Dans cette lettre, on invitait les sous-ministres à faire la vérification des mesures d'encouragement au départ, à mi-chemin tout au plus, du programme de trois ans.
- On a rédigé un Guide du gestionnaire concernant la restructuration de l'emploi à été préparé en collaboration avec les ministères, la collectivité de la vérification et de l'examen et le Secrétariat du CT.
- Un Guide de vérification a été mis au point et distribué aux ministères.



Option	Méthodologie	Points forts	Points faibles	Coût
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>- jusqu'à 50 entrevues téléphoniques ou en personne avec des représentants du personnel de tous les ministères - administration centrale et régions</li> <li>- jusqu'à 50 entrevues téléphoniques ou en personne avec des représentants des finances de tous les ministères - administration centrale et régions</li> <li>- jusqu'à 15 entrevues avec d'autres représentants dans les ministères (SM et leurs délégués)</li> <li>- enquête auprès de 500 employés touchés; jusqu'à 15 entrevues téléphoniques avec des représentants du SCT</li> <li>- Examen des dossiers du SCT y compris les statistiques de programme et les documents à l'appui</li> <li>- examen des dossiers des ministères, notamment les statistiques de griefs, de même que des informations détaillées sur les coûts (c.-à-d. étude de coûts)</li> <li>- jusqu'à 15 consultations avec l'industrie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- excellente couverture des enjeux</li> <li>- meilleure fiabilité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- coûteux</li> <li>- exigerait plusieurs mois pour être menée à terme</li> <li>- fardeau accru pour les ministères</li> </ul>	100 000\$ à 150 000\$

L'évaluation pourrait également être élargie afin d'inclure une évaluation de la pertinence, du succès et du coût-efficacité du programme du point de vue du gouvernement fédéral. Bien que cela susciterait des réticences de la part de plusieurs des ministères consultés au cours de cette étude, deux options ont été conçues pour fournir une vue d'ensemble de ce qui pourrait être nécessaire dans un tel cas. Cependant, les enjeux n'ont pas été identifiés pour ces options dans la mesure où cela dépassait le cadre de la présente étude.

Option	Méthodologie	Points forts	Points faibles	Coût
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- jusqu'à 30 entrevues téléphoniques avec des représentants du personnel de tous les ministères - administration centrale seulement</li> <li>- jusqu'à 30 entrevues téléphoniques avec des représentants des finances de tous les ministères - administration centrale seulement</li> <li>- pas d'entrevue avec d'autres représentants dans les ministères</li> <li>- jusqu'à 10 entrevues téléphoniques avec des représentants du SCT</li> <li>- Examen des dossiers du SCT y compris les statistiques de programme et les documents à l'appui</li> <li>- examen des dossiers des ministères, notamment les statistiques de griefs, de même que des informations détaillées sur les coûts</li> <li>- aucune consultation avec l'industrie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- relativement peu coûteux</li> <li>- toute l'étude pourrait être faite rapidement</li> <li>- meilleure couverture des enjeux</li> <li>- fiabilité accrue</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- fardeau accru pour les ministères</li> </ul>	50 000\$ à 60 000\$

Options d'évaluation

Trois options en termes d'évaluation ont été définies et soumises à examen. Le tableau qui suit résume les différentes composantes de ces options.

Option	Méthodologie	Points forts	Points faibles	Coût
1	<ul style="list-style-type: none"><li>- 15 entrevues téléphoniques avec des représentants du personnel des ministères</li><li>- 15 entrevues téléphoniques avec des représentants des finances des ministères</li><li>- pas d'entrevue avec d'autres représentants dans les ministères</li><li>- 5 entrevues téléphoniques avec des représentants du SCT</li><li>- Examen des dossiers du SCT limité aux statistiques du programme</li><li>- aucun examen des dossiers des ministères</li><li>- aucune consultation avec l'industrie</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- peu coûteux</li><li>- toute l'étude pourrait être faite rapidement</li><li>- fardeau limité pour les ministères</li><li>- tous les enjeux seraient couverts dans une certaine mesure</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- pas tous les ministères seraient consultés</li><li>- couverture limitée des enjeux</li><li>- moins fiable</li></ul>	20 000 \$ à 30 000 \$



## Sommaire

### Introduction

Au total, vingt enjeux d'évaluation, répartis selon les directives du Conseil du Trésor en matière de pertinence, de succès et de coût-efficacité, ont été mis au point.

### Enjeux

Conformément à des directives fédérales récentes visant à mieux définir toute nouvelle initiative à un stade initial, particulièrement en termes d'objectifs mesurables, d'indicateurs de rendement et de besoins liés au rassemblement des données pour mesurer ce rendement, le Secrétariat du Conseil du Trésor a demandé que soit élaboré un cadre d'évaluation pour le Programme d'encouragement à la retraite anticipée (PERA) et la Prime de départ anticipé (PDA). Ce cadre a pour objectif d'appuyer la gestion opérationnelle et ministérielle tout en fournissant une assise à partir de laquelle on pourra effectuer à l'avenir des évaluations efficaces et efficaces des initiatives. Ce rapport décrit le cadre d'évaluation pour les programmes PERA et PDA. Il a été conçu en fonction des meilleures pratiques d'évaluation courantes, conformément aux politiques et pratiques du Conseil du Trésor.

### Méthodologie

La préparation du cadre d'évaluation a exigé une série de consultations avec des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor de même qu'une série d'ateliers avec des représentants des ministères "*les plus touchés*" et "*les moins touchés*". Nous avons également passé en revue une série de documents liés aux programmes, à la directive sur le réaménagement des effectifs et à d'autres initiatives connexes. L'étude a été entreprise en février et mars 1996, en vue d'une évaluation des programmes PERA et PDA au cours de l'année financière 1998-1999.



# Table des matières

Page

Sommaire.....	vii
Options d'évaluation.....	viii
Réponse de la direction.....	xi
<b>1. Introduction.....</b>	<b>1</b>
1.1 Historique.....	1
1.2 Politique de revue gouvernementale.....	2
1.3 Objectif et portée.....	2
1.4 Contraintes.....	3
<b>2. Profil des programmes de départ anticipé.....</b>	<b>4</b>
2.1 Vue d'ensemble.....	4
2.1.1 Programme d'encouragement à la retraite anticipée.....	4
2.1.2 Prime de départ anticipé.....	5
2.1.3 Directive sur le réaménagement des effectifs.....	7
2.2 Cadre d'analyse du rendement.....	8
2.2.1 Activités et produits.....	10
2.2.2 Portée.....	10
2.2.3 Impacts immédiats.....	11
2.2.4 Impacts intermédiaires et à long terme.....	12
<b>3. Enjeux, indicateurs et sources des données.....</b>	<b>12</b>
3.1 Enjeux.....	12
3.1.1 Pertinence.....	12
3.1.2 Succès.....	12
3.1.3 Coût-efficacité.....	13
3.2 Enjeux, indicateurs et matrice des sources de données.....	14
<b>4. Options d'évaluation.....</b>	<b>19</b>
4.1 Option 1 - Méthodologie limitée.....	19
4.2 Option 2 - Méthodologie plus générale.....	20
4.3 Option 3 - Méthodologie optimale.....	21
<b>5. Possibilités d'évaluation supplémentaire.....</b>	<b>22</b>
5.1 Option A - Méthodologie limitée.....	22
5.2 Option B - Méthodologie optimale.....	23
Annexe A - Liste de lettres et de brochures.....	25





*Cette série d'évaluations, de guides de vérifications, d'examen et d'études a été conçue dans le but d'améliorer les politiques et les programmes du Conseil du Trésor.*

*Titres déjà parus dans cette série :*

1. Examen des budgets de fonctionnement – structure de délégation
2. Examen de la mise en oeuvre des plans d'activités au sein du gouvernement du Canada
3. Examen du processus d'approbation du recouvrement des coûts et des frais d'utilisation
4. Évaluation de la Politique sur la prestation de services aux employés handicapés
5. Vérification sur le service au public dans les langues officielles – Phase I – Régions de Toronto et de Halifax
6. Vérification sur le recours à la traduction
7. Examen des frais d'administration reliés aux lois sur l'AIPRP
8. Évaluation de la politique pilote de télétravail – Points saillants
9. Évaluation de la politique pilote de télétravail – Constatations
10. Vérification de la conformité aux Normes du Conseil du Trésor sur la technologie de l'information.

Il figurera également dans l'édition de janvier 1997 du CD-ROM  
*Publications du Secrétariat du Conseil du Trésor*  
*pour la gestion du gouvernement fédéral*

Ce document est disponible en accès direct par l'intermédiaire  
de la page d'accueil du SCT sur Publiservice, le réseau interne  
du gouvernement fédéral, à l'adresse suivante :  
<http://publiservice.tbs-sct.gc.ca>



© Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 1996  
Publié par  
La Direction des affaires publiques  
Conseil du Trésor du Canada  
Secrétariat



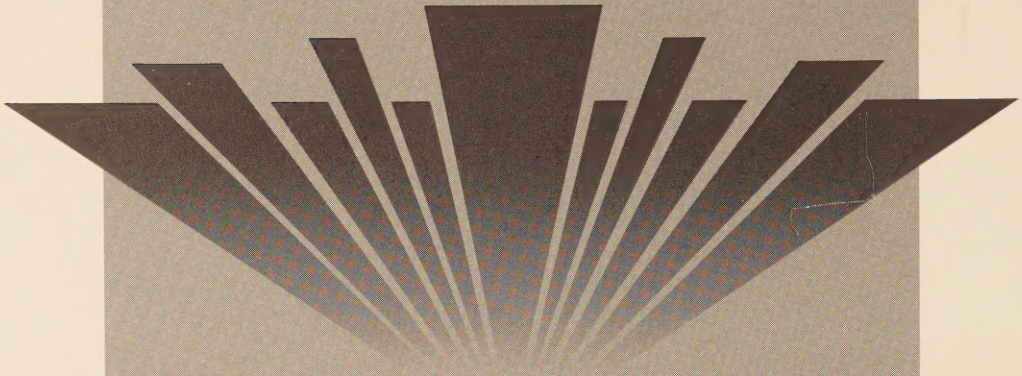
VERS UNE MEILLEURE GESTION  
NUMÉRO 11

Cadre d'évaluation pour les  
programmes de départ anticipé

Groupe de l'évaluation,  
de la vérification et de l'examen  
Novembre 1996



Cadre d'évaluation pour les  
programmes de départ anticipé



NUMÉRO 11  
VERS UNE  
MEILLEURE  
GESTION